

Alma Mater Studiorum
Università di Bologna

Facoltà di Scienze politiche
Corso di Laurea in Servizio Sociale

Elaborato di laurea in Antropologia Culturale

**“Esclusione sociale e diritto alla residenza.
L’esperienza di Avvocato di Strada”**

Candidato

Emanuela Ferrucci

Relatore

Maurizio Bergamaschi

Sessione I

Anno Accademico 2005/2006

Indice

Introduzione, p.4

1. Il progetto Avvocato di Strada

1.1 L'Associazione Amici di Piazza Grande Onlus p.7

1.2 La nascita dello Sportello di Avvocato di Strada p.8

1.3 I casi seguiti p.11

1.4 Le pubblicazioni p.15

1.5 Gli obiettivi p.17

1.6 Sviluppi futuri p.19

2. Il diritto alla residenza anagrafica in Italia

2.1 Il diritto alla residenza. Un quadro normativo p.20

2.2 Concetto di domicilio e di residenza p.30

2.2.1 Il concetto di domicilio p.30

2.2.2 il concetto di residenza anagrafica p.31

2.3 Avvocato di Strada e il diritto alla residenza: due storie	p.36
2.3.1 Adem	p.36
2.3.2 Giovanni	p.37
2.4 Il diritto alla residenza e i rapporti con i Servizi Sociali	p.39
2.5 Il diritto alla residenza nelle varie città	p.42
Conclusioni	p.51
Appendice	p.54
Bibliografia	p.82
Sitografia	p.83

Introduzione

Le persone che vivono in strada e che si trovano temporaneamente senza dimora si trovano ad affrontare una serie di problemi di difficile soluzione, e troppo spesso corrono il rischio di non essere sostenuti dai servizi sociali. Questo per la rapidità con cui cambia il contesto sociale, ma anche per le difficoltà con cui i servizi riescono ad accorgersi in tempo reale delle problematiche più urgenti.

Un simile contesto non può che destare preoccupazione, se si considera che negli ultimi anni in Italia il numero delle persone appartenenti alle fasce più deboli della società è aumentato sempre di più. Alcune profonde trasformazioni sociali, come la precarizzazione del mondo del lavoro, l'indebolimento della famiglia e lo sfaldamento del tessuto sociale, hanno reso più vulnerabili varie categorie di persone che fino a poco tempo fa potevano vivere senza conoscere le difficoltà di una vita di povertà. Oggi persone di tutte le età, giovani adulti o anziani, uomini o donne, più o meno colti, dotati magari di notevoli capacità lavorative, possono finire in strada. E' sufficiente che si verifichino determinate situazioni: una disgrazia in famiglia, una separazione, una malattia, un licenziamento, e le porte della strada non esitano a spalancarsi.

Tra le difficoltà che devono essere affrontate da chi si trova a vivere in strada, vi è quella della perdita della residenza anagrafica, un requisito fondamentale, che in Italia comporta la perdita di una serie di diritti fondamentali della persona. Chi è senza dimora non può votare, non può iscriversi al collocamento, non ha assistenza sanitaria, non può concorrere all'assegnazione di un alloggio popolare.

Quando queste persone si rivolgono alle Amministrazioni Comunali del territorio in cui vivono per chiedere la residenza presso i dormitori o le associazioni che li assistono ricevono spesso un immotivato rifiuto. Negare il diritto alla residenza anagrafica significa contribuire a mantenere inalterato un sistema assistenziale che non contrasta il problema dello scivolamento verso nuove forme di povertà e rende ancora più difficile il tentativo di reinserimento personale.

A Bologna nel 2000, nell'ambito dell'Associazione Amici di Piazza Grande Onlus, è nato il progetto Avvocato di Strada, uno sportello legale di avvocati volontari che aiutano gratuitamente le persone che vivono in strada, e che lavorando per il riconoscimento del diritto alla residenza hanno ottenuto importanti risultati. In questo lavoro, analizzando l'esperienza di Avvocato di Strada, ci si propone di discutere su come la questione della residenza costituisca un punto centrale per il problema dell'esclusione sociale. Il servizio fornito da Avvocato di Strada è un esempio di una misura che la società civile è stata capace di creare per contribuire alla lotta contro l'esclusione, e di cosa i servizi sociali potrebbero imparare da una simile esperienza.

Nel primo capitolo, intitolato "Il progetto Avvocato di Strada", analizzeremo le caratteristiche del contesto all'interno del quale è nato il progetto Avvocato di Strada, l'Associazione Amici di Piazza Grande Onlus, le motivazioni che hanno convinto della necessità di un simile progetto, e la maniera in cui si è sviluppata la storia di Avvocato di Strada: le storie seguite, i principali risultati ottenuti, le pubblicazioni e gli obiettivi futuri.

Nel secondo capitolo “Il diritto alla residenza anagrafica in Italia” entreremo nel vivo del nostro lavoro. Dopo aver delineato un quadro normativo del diritto alla residenza, e aver distinto tra concetto di domicilio e di residenza, racconteremo le storie di due persone senza dimora che per ottenere il diritto alla residenza anagrafica si sono rivolti con successo allo sportello di Avvocato di Strada. Spesso le persone senza dimora che desiderano ottenere la residenza devono scontrarsi con atteggiamenti negativi da parte dei Servizi Sociali. Nel penultimo paragrafo di questo capitolo analizzeremo dunque i rapporti che sono intercorsi in questi anni tra i Servizi Sociali di Bologna e i legali di Avvocato di Strada. Concluderà il secondo capitolo un paragrafo dedicato alle vie fittizie che, su suggerimento dell’Istat, in questi anni sono nate in varie città d’Italia, come espediente utile per concedere la residenza anche a quelle persone che pur vivendo in un dato territorio, non hanno una dimora fissa e un indirizzo specifico.

Nella parte finale di questo lavoro, dopo le conclusioni, in appendice riporteremo il dossier legislativo comprendente tutte le leggi e le sentenze prese in considerazione per affrontare il tema del diritto alla residenza anagrafica in Italia.

1. Il progetto Avvocato di Strada

1.1 L'Associazione Amici di Piazza Grande Onlus

A Bologna dal 1993 esiste l'Associazione Amici di Piazza Grande Onlus, che si occupa di varie forme di marginalità e che promuove iniziative concrete per contrastare l'esclusione sociale e affermare i diritti dei senza tetto. L'Associazione pubblica il giornale di strada "Piazza Grande", ha una compagnia teatrale, un'officina di biciclette, una sartoria, un'unità mobile di sostegno, e una cooperativa che effettua sgomberi e traslochi.

Nel corso degli anni l'Associazione Amici di Piazza Grande Onlus ha rappresentato una modalità nuova di intervento sociale. L'aiuto che viene fornito alle persone che vivono in strada è di tipo non assistenziale. Tutte le attività interne coinvolgono direttamente le persone senza dimora che affrontano percorsi di recupero. Queste persone non solo partecipano alle attività, ma prendono anche parte alle decisioni che determineranno il percorso dell'Associazione. Chi collabora con Piazza Grande viene investito di fiducia e responsabilità e in questo modo, lentamente, può smettere di considerarsi e di essere considerato un peso per la società, e diventa il protagonista e l'artefice principale del proprio cambiamento.

1.2 La nascita dello sportello di Avvocato di Strada

Dal 2001 alle attività già indicate si aggiunge un ufficio legale, lo sportello Avvocato di Strada. Il progetto, premiato dalla Fondazione Italiana per il Volontariato quale miglior progetto in Italia nell'anno 2001, ha come obiettivo fondamentale la tutela gratuita dei diritti dei senza dimora, che subiscono quotidianamente soprusi e prevaricazioni di ogni genere senza potersi difendere.

Lo Sportello, coordinato dall'Avv. Antonio Mumolo, e' costituito prevalentemente da avvocati e laureati in giurisprudenza che forniscono gratuitamente consulenza e assistenza legale. La consulenza allo sportello è fornita, a turno, da circa 30 avvocati del foro di Bologna.

Altri avvocati dello stesso Foro, inoltre, pur non partecipando direttamente all'attività dello sportello, danno la loro disponibilità a patrocinare gratuitamente uno o due casi l'anno riguardanti persone senza dimora.

“Ci siamo resi conto – racconta Antonio Mumolo parlando degli inizi dello sportello – che chi non aveva un tetto subiva con frequenza abusi e prevaricazioni. Quasi come se fosse una colpa essere poveri. Chi vive in strada ha più bisogno degli altri di un avvocato, solo che non ha i soldi per pagarlo. Così è nata l'idea dello Sportello, per offrire a queste persone una tutela giuridica, gratuita e qualificata.”

Le persone senza dimora, presenti nel territorio bolognese, spesso arrivano allo sportello dopo avere girovagato per tutto il paese. Pertanto, in

molti casi, la competenza territoriale relativa alle questioni che si debbono affrontare appartiene ad un altro foro. Per questa ragione lo sportello si avvale di legali presenti in altre città d'Italia, presso i quali si elegge il domicilio legale, e che, di volta in volta, sono individuati anche con l'aiuto di altre organizzazioni e associazioni presenti sul territorio di riferimento. Avvocato di Strada riesce quindi ad esercitare la propria azione su tutto il territorio nazionale, fermo restando che la vertenza giuridica viene attivata dal territorio bolognese.

In concreto, la tutela legale viene prestata presso un ufficio, il cosiddetto "sportello", organizzato come un vero e proprio ufficio legale nell'accoglienza, nella consulenza e nella apertura delle pratiche, ubicato presso la sede di Piazza Grande, la cui segreteria è aperta tutti i giorni dal lunedì al venerdì dalle ore 9.30 alle 13.30. Il ricevimento avviene due pomeriggi alla settimana, il mercoledì e il venerdì dalle ore 15.00 alle 17.00, di cui uno è dedicato al diritto civile e l'altro al diritto penale.

Inoltre, siccome molto spesso le persone senza dimora non conoscono l'esistenza dello sportello oppure dimostrano scarsa consapevolezza dei propri diritti, il servizio ha deciso di "scendere in strada" assicurando la propria presenza direttamente presso i centri di accoglienza e i dormitori pubblici ove dimorano, di notte, le persone che sono prive di alloggio. Le strutture interessate al servizio sono il dormitorio di Via de' Carracci, il secondo e il quarto giovedì del mese dalle ore 19.00 alle 20.00 e quello di Viale Lenin, il quarto giovedì del mese dalle ore 19.30 alle ore 20.30.

I soci fondatori dell'Associazione Amici di Piazza Grande fin dall'inizio hanno sostenuto con fermezza un principio basilare: non può esistere uno stato sociale senza il rispetto dei diritti fondamentali del cittadino. La linea che si è scelto di seguire è quella della cultura dei diritti e della solidarietà, e la realizzazione del progetto Avvocato di Strada si colloca all'interno del percorso intrapreso dall'Associazione. A sette anni dalla fondazione dell'Associazione, lo Sportello legale sembra decisivo per continuare a segnalare le lacune del sistema sociale, e a sviluppare nuove strutture che assicurino l'effettivo riconoscimento dei diritti di tutti, nessuno escluso.

L'attivazione del progetto di Avvocato di Strada si distingue per la propria originalità. In primo luogo è un intervento di supporto legale nell'ambito delle povertà urbane estreme che arriva dal settore privato. In secondo luogo tenta di colmare un vuoto del servizio sociale pubblico. Piazza Grande ha sempre promosso sinergie con le Istituzioni, gli enti pubblici e privati, non proponendosi mai come intervento isolato alternativo a tutto e a tutti, e il tentativo di attivarsi concretamente nella tutela giuridica quotidiana dei diritti fondamentali è una costante dell'intervento dell'Associazione. Investire energie e attività per garantire il pieno esercizio dei diritti fondamentali delle persone senza dimora significa porre la tutela della cittadinanza alla base della lotta all'esclusione sociale.

L'importanza del progetto Avvocato di Strada, inoltre, si comprende in pieno se si considera anche l'impatto che le nuove povertà hanno sulla società di oggi. "L'idea romantica del vagabondo – dice Antonio Mumolo – va ripensata. Oggi a chiedere l'elemosina, a cercare un letto al dormitorio è anche chi ha la pensione minima. Ma anche chi deve affrontare una

separazione, che deve pagare gli alimenti. Tutto questo a volte basta a far saltare il difficile equilibrio reddito-casa”. Da qui la necessità di difendere una fascia sempre più larga di persone.

1.3 I casi seguiti

Secondo i dati aggiornati al dicembre 2005, lo sportello di Avvocato di Strada ha affrontato circa 750 casi tra diritto civile e penale. Il numero di consulenze effettuate, invece, è impossibile da calcolare .

Tra i casi affrontati, uno in particolare ha assunto notevole importanza per la realizzazione degli obiettivi del progetto. Il gruppo degli Avvocati di strada ha dovuto affrontare una causa pilota contro il Comune di Bologna, per la tutela del diritto alla residenza. Quello della residenza, infatti, è un problema che gli Avvocati di Strada devono spesso affrontare. “Il diritto a una residenza è contemplato dalla Costituzione – dice Antonio Mumolo – ma molte amministrazioni fanno fatica a riconoscerlo a quei cittadini che per un motivo o per un altro, si trovano in strada. Allora interveniamo noi.”

L’azione giudiziale si era resa necessaria a causa del comportamento illegittimo tenuto dall’Amministrazione comunale bolognese che aveva negato ad una persona senza dimora un diritto soggettivo, quello alla residenza. L’utente, che chiameremo Mario (nome di fantasia), nel 1997 chiede di poter ottenere la residenza presso il Comune di Bologna. Dopo quattro anni di risposte evasive da parte delle istituzioni in cui non era riuscito nemmeno a conoscere la sua posizione nella lista d’attesa per ottenere la residenza, nel marzo del 2001 il Sig. Mario chiede l’aiuto degli operatori di Avvocato di Strada. Come prima mossa Avvocato di Strada suggerisce di inviare nuovamente al Comune di Bologna una richiesta di residenza, da ottenere presso via Sabatucci 2, il luogo dove il Sig. Mario

era domiciliato dal 1999. Oltre a rinnovare la propria richiesta, il Sig. Mario chiedeva delucidazioni sul funzionamento della concessione della residenza presso il Comune di Bologna e sull'avanzamento della pratica che lo riguardava. La risposta, che questa volta non tarda ad arrivare, è sorprendente. Dopo quattro anni dalla prima richiesta, il procedimento per la concessione della residenza al Sig. Mario non era ancora iniziata.

Nell'aprile del 2001 il Sig. Mario si rivolge in via d'urgenza al Tribunale di Bologna, per far valere i propri diritti di cittadino. Questa volta, a soli sette giorni dalla presentazione del ricorso, il Tribunale di Bologna riconosce al Sig. Mario il diritto alla residenza, e condanna il Comune di Bologna al pagamento delle spese processuali. Il Sig. Mario, dopo un'odissea di quattro anni, può finalmente tornare a godere dei propri diritti di cittadino. Può iscriversi nuovamente negli albi professionali della propria categoria, e tornare a lavorare.

Tale provvedimento, unico in Italia, costituisce un precedente giurisprudenziale fondamentale. A seguito della pronuncia del giudice tutte le persone senza dimora, in tutto il territorio nazionale, oggi possono richiedere e ottenere la residenza anagrafica presso i dormitori, i centri di accoglienza, le associazioni. A Bologna i senza dimora che fanno richiesta ottengono la residenza in via Senzatetto: "Una strada che non appare su alcuna cartina, dice Antonio Dercenzo, responsabile della Segreteria di Avvocato di Strada, ma che ha un'importanza fondamentale."

Il risultato è ancora più importante se si pensa che l'iscrizione nei registri anagrafici è il presupposto imprescindibile per beneficiare dell'assistenza sanitaria nazionale, per esercitare il diritto di voto, per iscriversi alle liste di collocamento, per aprire una partita IVA e, in generale, per godere dei diritti riconosciuti dallo stato sociale.

Un altro problema che è stato affrontato con frequenza è quello della situazione in cui versano i figli minori delle persone che vivono in strada. Questi bambini a volte, su indicazione degli assistenti sociali, vengono dati in affidamento a persone esterne alla famiglia. Gli assistenti sociali ed il Tribunale per i Minori tuttavia, a volte possono non avere gli strumenti per comprendere le situazioni reali delle persone che vivono in strada e che si trovano in situazione di grave disagio. In alcuni casi, invece di togliere per sempre un figlio a chi attraversa un periodo difficile ma che può essere momentaneo, può essere più indicato affidare i minori ad una famiglia, ma solo temporaneamente, consentendo ai genitori di intraprendere un percorso di recupero, alla fine del quale potranno tornare a vivere con i propri figli. Questa strada consente ai genitori di non perdere i figli, e offre l'ulteriore vantaggio di dare loro uno stimolo in più per uscire dalla situazione in cui si trovano.

Avvocato di Strada, per due volte, si è opposto all'adottabilità di due bambini, facendo in modo che fossero affidati ai familiari dei genitori. La prima storia è quella di Giovanna, una ragazza sarda venuta a Bologna per studiare all'università. Dopo un normale inizio del percorso universitario Giovanna è diventata tossicodipendente. Allacciata una relazione con un uomo è rimasta incinta e ha partorito un bambino. Il Tribunale di Bologna, accertata la inaffidabilità della madre a prendersi cura del bambino, aveva deciso di affidare il bambino ad un Istituto. Avvocato di Strada, sentita la disponibilità dei nonni materni del bambino, si è opposto alla decisione del Tribunale, consentendo al bambino di essere affidato ai nonni.

La seconda storia è quella di Francesca, una ragazza tossicodipendente che aveva avuto una bambina. La bambina, che nei primi mesi di vita era

stata trascurata, veniva presa in carico dagli zii materni, in attesa dell'adozione da parte di un'altra famiglia. Avvocato di Strada, favorendo il riavvicinamento tra Francesca e gli zii della bambina, ha fatto sì che il Tribunale decidesse che la bambina rimanesse in affidamento ai suoi zii, mentre la mamma intraprendeva un percorso di recupero.

In questi due casi, dunque, è stata fatta opposizione all'affidamento dei due bimbi ed in ambedue i casi gli avvocati sono riusciti a fare in modo che i minori venissero affidati a familiari dei genitori (in un caso ai nonni e nell'altro alla sorella della madre) e non subissero il trauma di andare presso famiglie sconosciute. Nel frattempo i genitori sono entrati in comunità, per affrontare un percorso necessario per ritornare a vivere con i propri figli.

1.4 Le pubblicazioni

Nel corso degli anni l'attività dello sportello di Avvocato di Strada è stata scandita da diverse pubblicazioni. Questo per rispondere a diverse esigenze. In primo luogo per documentare le esperienze che nel corso del tempo venivano accumulate. In secondo luogo per diffondere il più possibile le proprie conoscenze a tutti coloro che ne erano interessati.

Avvocato di Strada nel 2001 ha pubblicato un opuscolo "Lascia che la giustizia scorra come l'acqua" che presenta il progetto e illustra le finalità e gli obiettivi del servizio offerto.

Nel settembre del 2003 ha pubblicato la prima edizione dell'opuscolo intitolato "Dove andare per...", una guida che fornisce indicazioni utili a tutti i senza dimora, che possono trovarvi informazioni su dove andare per nutrirsi, vestirsi, lavarsi, dormire, curarsi, trovare un lavoro e, naturalmente, per avere consulenza ed assistenza legale. Il libretto viene distribuito in stazione, in strada durante gli interventi sul territorio, nei luoghi di ritrovo e in tutte le strutture che operano nell'ambito dell'assistenza e il recupero delle persone in difficoltà. L'opuscolo, di formato tascabile e composto da 18 pagine, è stato stampato grazie al contributo dell'Assessorato alle Politiche Sociali della Provincia di Bologna, si è rivelato di grande utilità pratica e ha avuto un grande successo proprio grazie alla sua semplicità di utilizzo e alla completezza delle informazioni. Dopo la prima pubblicazione del 2003, ogni anno Avvocato di Strada pubblica la versione aggiornata dell'opuscolo.

Nel marzo 2004, Avvocato di Strada ha pubblicato nella Collana dei Quaderni di Nuovamente il libro “I diritti e la povertà” (Edizioni Sigem), che racconta i primi anni e le più importanti conquiste dello sportello.

Di prossima pubblicazione “I diritti dei minori”, un libro che tratterà dei minori che vivono in stato di disagio, o che sono figli di persone senza dimora.

1.5 Gli obiettivi

Avvocato di Strada ha dato visibilità al processo di perdita della residenza e ha dimostrato come questa dinamica possa, a volte, condurre ad una situazione di povertà estrema. È anche opportuno sottolineare come le persone senza dimora costituiscano una realtà in continua espansione e il fenomeno dell'esclusione sociale è uno dei più rilevanti fra quelli con cui la società deve confrontarsi. Come ha sottolineato l'avvocato Antonio Mumolo in occasione dell'incontro di presentazione del progetto, svoltosi a Bologna presso la Facoltà di Giurisprudenza il 5 novembre 2003, molte persone si possono trovare improvvisamente costrette a vivere senza casa, a volte basta poco: una separazione, la perdita di un posto di lavoro e l'individuo si trova proiettato in una situazione di cui perde il controllo e finisce in strada.

L'obiettivo fondamentale del progetto è la tutela dei diritti delle persone senza dimora che sono sovente oggetto di prevaricazioni e soprusi. La difesa prestata dai legali che partecipano alla realizzazione del progetto interviene ogni volta in cui nell'erogazione dei servizi sociali viene riscontrato un comportamento illegittimo.

Il progetto si prefigge anche lo scopo di raccogliere tutta la normativa e la giurisprudenza in materia di esclusione sociale, di stilare una carta dei diritti e di costruire un centro dei diritti della povertà e del disagio. Il raggiungimento di questi obiettivi prevede sei azioni immediate.

1. La costituzione di una rete che coinvolga i sindacati unitari, la Consulta Cittadina contro l'esclusione sociale, le realtà "no profit" e i centri dei diritti presenti nel territorio cittadino, oltre al coinvolgimento dell'Università. Questa rete che potremmo definire "di protezione" ambisce a divenire un vero e proprio strumento di tutela a disposizione delle persone senza dimora.

2. La costituzione di un archivio dei casi trattati e la produzione di materiale informativo per gli operatori.

3. La raccolta della normativa e della giurisprudenza riguardanti il problema dell'esclusione sociale.

4. La costituzione di un gruppo di avvocati civilisti, amministrativi e penalisti disponibili ad assistere le persone senza dimora, anche attraverso l'utilizzo del gratuito patrocinio.

5. L'istituzione di campagne informative rivolte alla cittadinanza e agli utenti del servizio.

6. La redazione di una Carta dei Diritti e la costituzione di un centro diritti per la povertà e il disagio.

1.6 Sviluppi futuri

Il progetto "Avvocato di Strada" sta crescendo e continua ad esportare il proprio modello: dopo gli sportelli di Padova e Verona, aperti nel 2004, nel 2005 sono stati inaugurati gli sportelli di Bari, Foggia, Ferrara e Bolzano. Si prevede l'apertura nei prossimi mesi di sportelli in altre città. Altri avvocati scenderanno in campo per garantire assistenza legale gratuita ai poveri, ai "clochard", agli immigrati. "Non è semplice aprire un nuovo sportello, premette l'Avvocato Antonio Mumolo, coordinatore dello sportello bolognese: bisogna chiedere il permesso al Consiglio dell'Ordine degli avvocati, individuare il posto, trovare avvocati disponibili. La nostra esperienza, tuttavia, può servire da esempio".

"Vogliamo creare in ogni città – prosegue Mumolo – una rete in grado di coinvolgere associazioni, centri per i diritti, sindacati, per dialogare su questi temi. A Bologna è già stata costituita, speriamo che accada in tante altre città."

2. Il diritto alla residenza anagrafica in Italia

2.1 Il diritto alla residenza. Un quadro normativo

La storia del diritto alla residenza anagrafica delle persone senza dimora in Italia è caratterizzata da lenti cambiamenti, da interpretazioni di volta in volta differenti, e da un costante dibattito. La Costituzione Italiana, all'Articolo 16, ha riconosciuto a chiunque, e dunque anche ai senza dimora, il diritto alla residenza

Art. 16. Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.

Tale diritto, tuttavia, è stato poi spesso negato a queste persone. Le ragioni di ciò sono molteplici, e sono da ricercarsi nelle disfunzioni dell'apparato burocratico che ha il compito di concedere il diritto alla residenza anagrafica. Tali disfunzioni sono spesso imputabili all'ignoranza e, purtroppo, alla malafede di chi lavora in questi apparati. Ancora oggi chi perde il diritto alla residenza anagrafica, e cerca di ritornarne in possesso, spesso si imbatte in un solido muro di indifferenza e incomprensione posto dalle istituzioni. Cosa che appare davvero incomprensibile, se si pensa alla residenza come a un diritto fondamentale della persona, la cui privazione può comportare molti, sgradevoli disagi.

Dall'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica italiana, avvenuta nel 1948, le leggi riguardanti la residenza anagrafica dei cittadini italiani sono state parzialmente modificate, seguendo le necessità individuate dal legislatore. I cambiamenti più significativi sono stati apportati dalla legge n°1228 del 24 dicembre 1954, che fissava l'Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente, e dal Decreto del Presidente della Repubblica n° 23 del 30 maggio 1989, che approvava il nuovo regolamento anagrafico. In seguito, due circolari del Ministero dell'Interno, datate 29 maggio 1995 e 15 gennaio 1997, recavano precisazioni indirizzate dal Governo Italiano alle Amministrazioni che non interpretavano correttamente le norme stabilite.

La prima legge, la n° 1228 del 1954, all'Articolo n°1 stabilisce che in ogni Comune italiano deve essere tenuta l'Anagrafe della popolazione residente. In tale anagrafe devono essere registrate le informazioni relative alle singole persone, alle famiglie, e alle convivenze.

La legge, inoltre, stabilisce che le persone senza dimora possono comunque stabilire in un dato Comune il proprio domicilio, e che l'Anagrafe di quel Comune conservi le informazioni relative a queste persone.

Art 1. In ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente. Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il

proprio domicilio in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge. Gli atti anagrafici sono atti pubblici.

All'articolo n°2, la stessa legge stabilisce che l'assenza temporanea dal Comune di dimora abituale non produce effetti sul riconoscimento della residenza. Chi è senza dimora deve essere considerato residente nel Comune dove ha il proprio domicilio, e in mancanza di questo, nel Comune di nascita.

Art.2 (...) Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune ove ha il domicilio, e in mancanza di questo, nel Comune di nascita. (...)

Già a partire da questa legge, dunque, la tematica delle persone senza dimora viene considerata dal Parlamento italiano. Al fine di garantire ad ognuno i propri diritti di cittadino, la legge stabilisce che nessuno, almeno in linea teorica, possa perdere il diritto alla residenza. Anche chi non ha un domicilio fisso, infatti, può essere iscritto all'anagrafe del Comune dove è nato.

Le indicazioni della legge del 1954, se dovevano tutelare chiunque, non permettono un buon funzionamento dell'apparato burocratico. Nel 1989 viene approvata una nuova legge, che approva un nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, e introduce norme più dettagliate sulle iscrizioni, sulle mutazioni e sulle cancellazioni anagrafiche.

La legge stabilisce che l'iscrizione anagrafica può avvenire per nascita, per esistenza giudizialmente dichiarata, o per trasferimento di residenza. Gli uffici anagrafe dei vari Comuni, inoltre, per specifica indicazione della

legge, sono tenuti a collaborare tra loro, per comunicarsi reciprocamente informazioni sui cambi di residenza dei cittadini.

Art 7 Capo 2 Iscrizioni, Mutazioni e cancellazioni anagrafiche

1. L'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente viene effettuata:

a) per nascita, nell'anagrafe del Comune ove sono iscritti i genitori o nel Comune ove è iscritta la madre qualora i genitori siano iscritti in anagrafi diverse, ovvero, quando siano ignoti i genitori, nell'anagrafe ove è iscritta la persona o la convivenza cui il nato è stato affidato;

b) per esistenza giudizialmente dichiarata;

c) per trasferimento di residenza da altro Comune o dall'estero dichiarato dall'interessato oppure accertato secondo quanto è disposto dall'art. 15, comma 1, del presente regolamento, tenuto conto delle particolari disposizioni relative alle persone senza fissa dimora di cui all'art. 2, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, nonché per mancata iscrizione nell'anagrafe di alcun Comune.

2. Per le persone già cancellate per irreperibilità e successivamente ricomparse deve procedersi a nuova iscrizione anagrafica. (...)

I nominativi delle persone risultate irreperibili devono essere comunicate dall'Ufficiale di anagrafe al Prefetto entro 30 giorni dall'avvenuta cancellazione per irreperibilità. Entro questo stesso termine devono essere segnalate anche le eventuali reinscrizioni.

Art. 11 Comma 2

I nominativi delle persone risultate irreperibili devono essere comunicati, a cura dell'ufficiale di anagrafe, al Prefetto entro trenta giorni dall'avvenuta

cancellazione per irreperibilità; entro pari termine devono essere segnalate anche le eventuali reiscrizioni. Per le cancellazioni dei cittadini stranieri la comunicazione è effettuata al Questore anche le eventuali reiscrizioni. Per le cancellazioni dei cittadini stranieri la comunicazione è effettuata al Questore (2).

A seguito dei censimenti i Comuni devono provvedere alla revisione dell'anagrafe, in modo che i dati statistici corrispondano alla realtà.

Capo 8 Revisioni da effettuarsi in occasione dei censimenti; altri adempimenti statistici. Art. 46 Revisione delle anagrafi

1. A seguito di ogni censimento generale della popolazione, i Comuni devono provvedere alla revisione dell'anagrafe al fine di accertare la corrispondenza quantitativa e qualitativa di essa con le risultanze del censimento.

2. la documentazione desunta dai censimenti per la revisione delle anagrafi è soggetta alle norme che tutelano la riservatezza dei dati censuari.

3. la revisione viene effettuata secondo modalità tecniche stabilite nell'occasione dall'Istituto centrale di statistica.

4. nell'intervallo tra due censimenti l'anagrafe deve essere costantemente aggiornata, in modo che le sue risultanze coincidano, in ogni momento, con la situazione di fatto relativa al numero delle famiglie, delle convivenze e delle persone residenti nel Comune.

La legge del 1989, dunque, ha l'obiettivo di attribuire compiti più precisi ai Comuni sul tema della residenza anagrafica. Gli uffici anagrafe

vengono riorganizzati per renderli più funzionali ed efficaci. Stupisce che per aspettare di dare indicazioni più dettagliate il Parlamento italiano abbia fatto passare ben trentacinque anni dall'approvazione della prima legge del 1954. Trentacinque anni caratterizzati da importanti fenomeni che hanno interessato la composizione della popolazione italiana tra i quali una forte immigrazione di ritorno, e l'altrettanto forte crescita demografica che ha accompagnato gli anni del cosiddetto "boom" economico.

Sei anni dopo l'approvazione della legge del 1989, il 29 maggio 1995, il Ministero dell'Interno redige la circolare n°8, "Precisazioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente di cittadini italiani". La circolare è destinata ai Prefetti della Repubblica, ai Commissari di Governo delle regioni italiane a statuto speciale, e all'Istituto nazionale di statistica, ed è da intendersi come un richiamo alle amministrazioni che creano impedimenti ai cittadini regolari che vogliono ottenere la residenza.

La circolare ricorda che ogni Sindaco, in qualità di ufficiale di anagrafe e di Governo, nell'esaminare le domande di iscrizione anagrafica presentate dai cittadini italiani, deve osservare scrupolosamente la legislazione vigente che è costituita dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal decreto del presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n°223. La richiesta di iscrizione anagrafica costituisce un diritto soggettivo del cittadino e non appare vincolata ad alcuna condizione, perché se lo fosse si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di insediamento dei cittadini sul territorio nazionale, in palese violazione dell'art. 16 della Carta costituzionale.

(...)Pertanto il Sindaco quale ufficiale di anagrafe e di Governo, nell'esaminare le domande di iscrizione anagrafica presentate dai cittadini italiani, deve osservare scrupolosamente la legislazione vigente che è costituita dalla legge 24 dicembre 1954, n°1228, e dal Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n°223, per quel che concerne la popolazione residente in Italia, e dalla legge 27 ottobre 1988, n°470, e dal Decreto del Presidente della Repubblica 6 settembre 1989, n°323, relativamente ai cittadini italiani residenti all'estero.

Orbene dall'esame di detta normativa si evince che la richiesta d'iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione, ne potrebbe essere il contrario, in quanto in tal modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'articolo 16 della Carta Costituzionale.(...)

La circolare sottolinea che sono irregolari i comportamenti adottati da alcune amministrazioni comunali che, nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica, chiedono una documentazione comprovante lo svolgimento di una attività lavorativa nel territorio comunale o procedono all'accertamento dell'eventuale esistenza di precedenti penali a carico di chi richiede l'iscrizione.

(...) Appaiono pertanto contrarie alla legge e lesivi dei diritti dei cittadini, quei comportamenti adottati da alcune amministrazioni comunali che, nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica, chiedono una

documentazione comprovante lo svolgimento di attività lavorativa sul territorio comunale, ovvero la disponibilità di una abitazione, e magari, nel caso di persone coniugate, la contemporanea iscrizione di tutti i componenti il nucleo familiare, ovvero procedono all'accertamento dell'eventuale esistenza di precedenti penali a carico del richiedente l'iscrizione.

Non può essere un fattore discriminante nemmeno la disponibilità di un'abitazione: la residenza può essere concessa in qualunque luogo, sia esso un fabbricato privo di licenza di abitabilità, una grotta o una roulotte.

L'Amministrazione comunale non può opporsi in alcun modo alla concessione della residenza a chi ne fa richiesta, deve solamente fare il proprio dovere, accertando la presenza effettiva nel proprio territorio del richiedente. Comportandosi in maniera differente, le amministrazioni comunali possono incorrere in sanzioni penali e amministrative.

(...) La funzione dell'anagrafe è essenzialmente di rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale, né tale funzione può essere alterata dalla preoccupazione di tutelare altri interessi anch'essi degni di considerazione, quale ad esempio l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici, diversi tuttavia da quello anagrafico.

Da parte del Ministero dell'Interno, dunque, si avverte la necessità di indicare ulteriori puntualizzazioni sul tema della residenza, in modo da far adottare a ciascuna Amministrazione comunale una condotta uniforme e coerente, al fine di evitare confusione e discriminazioni a danno di cittadini dello Stato italiano.

Appena due anni dopo, il 15 gennaio 1997 il Ministero dell'Interno emana una nuova circolare, che torna di nuovo sul tema della residenza anagrafica. Nella nuova circolare, il Ministero ricorda la Circolare del 1995, e sottolinea come, nonostante i chiarimenti intervenuti alcune amministrazioni comunali abbiano proseguito a respingere legittime richieste di iscrizione in anagrafe a cittadini che abbiano precedenti penali. Tali comportamenti vengono definiti inammissibili dalla Circolare, e si invitano nuovamente le amministrazioni a rispettare la legge.

*(...) Con precedente circolare MIACEL n. 8 del 29 maggio 1995, questo Ministero ha diramato precise disposizioni sulla puntuale ed esatta gestione dell'anagrafe da parte di signori sindaci, nella loro qualità di ufficiali di Governo, richiamando l'attenzione degli stessi sulle conseguenze, non solo di ordine penale ma anche amministrative, cui può dare luogo, la creazione di impedimenti, non previsti da norme legislative, all'iscrizione in anagrafe. Il particolare veniva sottolineato che l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente dei cittadini italiani, non è sottoposta ad alcuna condizione, come si evince chiaramente non solo dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal successivo decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ma altresì dalla costante giurisprudenza della Corte di cassazione. **Unico requisito, è la***

*corrispondenza che deve intercorrere tra la situazione di fatto e quanto dichiarato dall'interessato. Tuttavia, si è già verificato e continua a verificarsi, anche alcune amministrazioni comunali proseguono a respingere richieste di iscrizione in anagrafe a cittadini che abbiano precedenti penali. Nel premettere che in ogni caso, provvedimenti del genere devono essere formalizzati ed, ai sensi dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, adeguatamente motivati, onde permettere agli interessati una eventuale impugnativa, si evidenzia che tale comportamento viene a concretizzare l'irrogazione di una sanzione non prevista da alcuna normativa, ed è in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Carta costituzionale e con successivo art. 16 che prevede la libertà di movimento e, quindi, di stabilimento su tutto il territorio nazionale. Ciò premesso, atteso il ripetersi di tali inammissibili episodi cui si aggiunge, da ultimo, **il rifiuto ad esaminare pratiche di iscrizione anagrafica a cittadini non abbienti**, si invitano le SS.LL. ad effettuare la più accurata sorveglianza sulla gestione delle anagrafi da parte di signori sindaci, procedendo, se del caso, ad adottare tutti quei provvedimenti a tutela della dignità della persona, non esclusa la segnalazione dell'autorità giudiziaria. (...)*

2.2 Concetto di domicilio e concetto di residenza

La Costituzione Italiana in vigore dal 1948 definisce espressamente le nozioni di domicilio e di residenza, testimoniando l'attenzione che i membri dell'Assemblea costituente hanno dato a questi temi. Purtroppo, l'ambito di discussione non è di immediata definizione, e di volta in volta possono esserci difficoltà nell'attuazione delle norme che regolano la materia, mettendo in pericolo, a volte, la tutela dei diritti dei cittadini.

2.2.1 Il concetto di domicilio

Per quanto riguarda il concetto di domicilio, rispetto al concetto di residenza, le cose sono più semplici. L'Articolo 43 della Costituzione italiana, infatti, qualifica il domicilio della persona fisica come il luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e dei suoi interessi. In questa maniera si sancisce un concetto di domicilio che è autonomo rispetto a quello di residenza, e si sottolinea l'elemento volontario ed intenzionale della persona nel fissare il proprio domicilio. Con il termine "sede principale", invece, si sottintende una scelta comparativa fra le possibili sedi del soggetto, e si esclude la pluralità di domicilia.

2.2.2 Il concetto di residenza anagrafica

Se si parla di residenza anagrafica, rispetto al concetto di domicilio, le cose si complicano. L'articolo 43 secondo comma della Costituzione Italiana, individua la residenza nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale. La nozione giuridica della residenza si riferisce non solo alla normativa civilistica, ma anche alla legge sull'anagrafe, cosa che, in qualche modo, complica le cose, dal momento che le due normative non sono mai state armonizzate in maniera ragionevole, e tra le due sorgono spesso problemi di compatibilità. Il problema maggiore è che se la nozione di residenza identifica essenzialmente una situazione di fatto, le registrazioni anagrafiche sono necessariamente degli atti, e al momento degli accertamenti della residenza sorgono spesso difficoltà di coordinamento. Il bisogno di risolvere in maniera più definita tali questioni si palesa se si pensa a come le questioni giuridiche riguardanti la residenza anagrafica coinvolgano la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, affermati e riconosciuti a livello costituzionale all'uomo in quanto tale, a prescindere dalla sua condizione sociale.

L'esperienza di Avvocato di Strada, testimonia che spesso tale tutela non viene riconosciuta a persone che vivono in condizioni di estrema precarietà. I pregiudizi, le violazioni, gli abusi riscontrati nei casi seguiti allo sportello hanno più volte costretto gli utenti che si rivolgono ad Avvocato di Strada ad agire in giudizio per ottenere l'accertamento e il riconoscimento dei propri diritti fondamentali, in particolare il diritto soggettivo alla residenza.

Nell'ordinamento giuridico italiano la nozione e la disciplina del diritto alla residenza è contenuta nella Carta Costituzionale, nel Codice Civile e nella Legislazione Speciale.

In virtù del principio di gerarchia delle fonti, è necessario partire dall'analisi delle norme costituzionali. Nell'ambito dei Principi Fondamentali, l'Articolo 2 riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo. Questi ultimi sono i diritti fondamentali attraverso i quali la persona umana può affermare la propria libertà ed autonomia, appartengono alla sfera più intima e personale dell'uomo e, per tale motivo, sono inalienabili, intrasmissibili, irrinunciabili, indisponibili ed insopprimibili: questo articolo, dunque, connota il nostro sistema come Stato di Diritto. Tra i diritti inviolabili dell'uomo rientrano tutti quelli riconosciuti dagli Articoli 13 e seguenti, ma anche quelli che rappresentano i cosiddetti "nuovi valori", costituendo l'Articolo 2, secondo la dottrina oggi dominante, una norma a "fattispecie aperta".

L'articolo in esame proclama altresì l'attuazione di un principio di solidarietà laddove, oltre a riconoscere i diritti inviolabili, richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale: quest'ultimo profilo è strettamente connesso al dettato dell'Articolo 3 e, dunque, al rispetto e all'attuazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale. Nella parte della Costituzione dedicata alle libertà fondamentali, la tutela garantita dall'Articolo 14 rappresenta una tra le principali forme di manifestazione delle libertà personali. Questo articolo riconosce la libertà di domicilio come inviolabile e ne disciplina la tutela, reprimendo qualsiasi forma di limitazione o violazione non giustificabile dalla legge. La nozione di domicilio accolta dall'Articolo 14 è

molto ampia, comprendendo ogni luogo chiuso ed isolato dall'ambiente esterno dove il singolo intenda svolgere la propria vita privata e curare i propri interessi. La nozione comprende quindi l'abitazione intesa come residenza, il luogo di esercizio di un'attività, il luogo di dimora occasionale e ogni luogo comunque adibito allo svolgimento delle attività della vita. In sintesi, è il principale ambiente in cui il singolo esercita la sua libertà personale e per tale motivo è inviolabile e gode delle stesse garanzie previste dall'Articolo 13 per la libertà personale.

Tutto ciò è confermato dalle norme del Codice civile che attuano la disciplina costituzionale e i suddetti principi al più ristretto ambito del domicilio e della residenza. Secondo quanto disposto dall'Articolo 43 del Codice Civile: «il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale». La giurisprudenza, soprattutto tra gli anni 1970-'80, ha contribuito a chiarire entrambe le nozioni. Innanzitutto numerose sono le pronunce che sottolineano i due elementi costitutivi della residenza: a) un elemento oggettivo, rappresentato dalla permanenza abituale della persona in un determinato luogo e b) un elemento soggettivo costituito dalla volontarietà di tale permanenza, dall'intenzione di abitare stabilmente nella dimora indicata. In relazione a questo ultimo elemento, la Cassazione ha avuto modo di rilevare che «l'intenzione è rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali». Cass 14 marzo 1986 n. 1738 in Mass. Ciust. Civ. 1986, fasc. 3, conforme anche Cass. 1972 n. 126).

Secondo la Suprema Corte, inoltre, «per determinare il momento in cui può ritenersi acquistata la residenza non è necessario, peraltro, che la

permanenza in un determinato posto si sia già protratta per un tempo più o meno lungo, ma è sufficiente accertare che la persona abbia fissato in quel posto la propria dimora con l'intenzione, desumibile da ogni elemento di prova anche con giudizio *ex post*, di stabilirvisi in modo non temporaneo». Del resto, sempre secondo quanto stabilito dalla Cassazione: «la residenza è un fatto giuridico che incide in modo obiettivo su una situazione giuridica, fonte di diritti e doveri in un determinato Comune. L'interessato, pertanto, è legittimato a proporre in via autonoma azione di accertamento giudiziale sull'effettiva sua residenza in un Comune».

In definitiva, il combinato disposto delle norme sopra citate e l'interpretazione della giurisprudenza, riconoscono l'esistenza di un diritto alla residenza, qualificandolo come diritto soggettivo.

Un altro profilo fondamentale riguardante la disciplina della residenza riguarda il ruolo riconosciuto alla Autorità Amministrativa: generalmente si è soliti pensare che la residenza viene “concessa” dal Comune, e che tutto dipende dai Vigili Urbani. La realtà è molto differente: la normativa in materia è chiara e anche la giurisprudenza si è già più volte espressa in merito. In materia di iscrizione e cancellazione dai registri della popolazione, *la legge non attribuisce all'autorità amministrativa alcuna sfera di discrezionalità ma le conferisce compiti di mero accertamento.*

Ciò significa che il cittadino che faccia richiesta di essere iscritto nei registri della popolazione residente in un comune, essendo titolare di un diritto soggettivo, non deve far altro che manifestare all'Ufficiale d'anagrafe l'intenzione di fissare la propria residenza nel territorio di quel comune e dare attuazione a tale volontà.

È opportuno, inoltre, sottolineare che la iscrizione nei registri della popolazione anagrafica è un atto vincolato da inquadrarsi nella categoria degli atti amministrativi non negoziali o meri atti amministrativi, i cui effetti derivano direttamente dalla legge, senza che la Pubblica Amministrazione abbia alcuna facoltà di scelta dei mezzi per il raggiungimento del fine.

Se è dunque vero, come riconosciuto dalla giurisprudenza, che l'Amministrazione non ha alcuna sfera di discrezionalità in materia di iscrizione e cancellazione nei registri della popolazione, nei casi seguiti dai legali del gruppo Avvocato di Strada, l'Ufficiale dell'Anagrafe si sarebbe dovuto limitare, conformemente a quanto prescritto dalla legge, ad accertare tale situazione e, conseguentemente, a procedere alla iscrizione nel registro della popolazione residente nel Comune di Bologna.

2.3 Avvocato di Strada e il diritto alla residenza: due storie

Nel 2001, lo sportello bolognese di Avvocato di Strada ha vinto la causa contro il Comune di Bologna descritta nel primo capitolo. Da quella data, per tutti i senza dimora è diventato più semplice ottenere il diritto alla residenza anagrafica. In questo paragrafo presentiamo due storie di persone che, dopo aver perso la propria residenza, sono riusciti ad ottenerla nuovamente dopo essersi rivolti ad Avvocato di Strada.

2.3.1 Adem

Adem, un uomo di mezza età di discendenza rom, giunge in Italia dall'ex Jugoslavia. Ha il permesso di soggiorno perché è considerato dallo Stato italiano un profugo di guerra, e va a vivere con la sua famiglia, in un campo nomadi nella Provincia di Bologna. Un giorno il campo nomadi viene sgomberato e la famiglia di Adem è costretta ad andare a vivere in una macchina. In questo modo il capofamiglia viene a perdere la residenza anagrafica, senza la quale non può più avere un lavoro, non può avere il medico di base e un'assistenza sanitaria, non può votare. Adem perde tutti i diritti, anche i più elementari, e non può nemmeno iscriverla a scuola sua figlia. In questo momento Adem decide di rivolgersi ai legali di Avvocato di strada, che all'inizio tentano invano di fargli ottenere la residenza. Per l'Ufficio anagrafe, così come per i vigili urbani, Adem è una "persona itinerante" e come tale non può ottenere la residenza in nessun luogo. Un giorno Adem parcheggia la macchina davanti a una sede della polizia municipale, e lì si mette a cucinare con il suo fornellino appoggiato sul marciapiede. Alla polizia che gli intima di andarsene Adem risponde che

non sta commettendo alcun reato, che non è clandestino e non si trova neppure in sosta vietata. Grazie all'intervento ulteriore degli avvocati, la polizia cede, e Adem ottiene la residenza e la pensione che gli spettava per la sua disabilità. Riesce a iscrivere la figlia a scuola, trova un lavoro e una casa.

2.3.2 Giovanni

Giovanni è un senza dimora con regolari documenti e con una residenza in Calabria, dove aveva abitato con una donna con cui aveva avuto una relazione. Terminata la relazione con questa donna, e perso il proprio lavoro, Giovanni va a vivere a Bologna, dove inizia a vivere in strada. Un giorno, mentre dorme in stazione, gli rubano i documenti. Fa una regolare denuncia e si presenta agli uffici comunali per rinnovare la carta d'identità.

Qui ha un' amara sorpresa. Qualche tempo prima al suo paese in Calabria c'era stato un censimento, lui era risultato irreperibile e al suo nome non è più associato alcun indirizzo anagrafico. Risulta anagraficamente senza dimora, irreperibile, non può avere un nuovo documento e nemmeno può chiedere una residenza, non avendo un luogo fisico dove andare a vivere. Per Giovanni comincia un'odissea. Ogni volta che viene fermato viene portato in questura, viene tenuto in arresto preventivo, gli vengono prese le impronte. Quando viene fermato in autobus senza biglietto, invece di essere multato, viene portato in questura. A questo punto chiede l'aiuto degli

avvocati di strada. L'Avvocato Antonio Mumolo interviene nei confronti dell'ufficio anagrafe, e ricordando la sentenza del giudice di pace di Bologna che aveva concesso la residenza all'utente della causa pilota riesce a far ottenere la residenza a Giovanni.

2.4 Il diritto alla residenza e rapporti con i Servizi Sociali

Dall'esperienza di Avvocato di Strada emerge che a volte i Servizi Sociali non agiscono come dovrebbero a favore degli utenti che hanno bisogno di ottenere la residenza anagrafica a Bologna. Da colloqui approfonditi avuti dagli avvocati dello sportello con alcuni utenti è risultato chiaro più volte come spesso alcuni assistenti sociali agiscano per evitare che gli utenti riescano ad ottenere la residenza nella città di Bologna.

“Gli utenti che arrivano da noi, dice Antonio Dercenzo, responsabile della segreteria dello Sportello, generalmente sono molto soddisfatti o molto delusi dei propri assistenti sociali. E' raro che ci sia una via di mezzo. Quando approfondiamo i nostri rapporti con gli utenti, solitamente scopriamo che gli assistenti che si comportano male sono sempre gli stessi. Questo può far pensare che il buon funzionamento dei Servizi Sociali sia troppo legato alla discrezionalità con cui gli assistenti sociali svolgono il proprio mestiere”.

“A volte, continua Antonio Dercenzo”, ci rendiamo conto che gli assistenti sociali invece di facilitare le cose agli utenti che chiedono la residenza, agiscono in modo contrario. E questo, probabilmente, su precise direttive del Comune”.

Con il passare degli anni, lo sportello di Avvocato di Strada ha imparato a riconoscere i vari modi in cui gli assistenti sociali cercano di impedire l'ottenimento della residenza da parte dei propri utenti. Dal momento che non possono usare metodi “ufficiali”, utilizzano strumenti

subdoli. A volte sconsigliano gli utenti che manifestano la volontà di ottenere la residenza con affermazioni false, secondo cui la residenza non serve, o che l'ottenimento della residenza può comportare svariati problemi. Quando gli utenti non sembrano accettare simili consigli, gli assistenti sociali arrivano a minacciare gli utenti. “Se chiedi la residenza presso la nostra struttura noi diciamo che non ti abbiamo visto, che non ti conosciamo.”

Altre volte, invece, il limite opposto è quello rappresentato da presunti ostacoli burocratici. Alcuni assistenti sociali prima di concedere la residenza ad un utente chiedono l'autorizzazione del responsabile della struttura o del dormitorio indicato come residenza dall'utente. Una volta inoltrata questa domanda, il capo della struttura chiede il parere favorevole ad una commissione di assistenti sociali che deve dare parere positivo senza aver mai visto la persona e senza conoscerne il percorso o le problematiche. Intanto i mesi passano e la pratica può subire infiniti rallentamenti. Senza alcuna garanzia di un esito positivo, l'utente è costretto ad aspettare anche dei mesi senza vedersi riconosciuto un diritto fondamentale.

Molte volte, infine, la residenza anagrafica viene negata a chi non accetta di seguire un percorso, chi non accetta di essere seguito dai servizi. Se l'utente non accetta di essere “aiutato” gli viene negato tutto. Questo è un meccanismo che tutti gli utenti stigmatizzano in maniera molto forte.

Quando gli utenti arrivano allo sportello di Avvocato di Strada, se gli avvocati ravvisano qualche comportamento sospetto da parte degli assistenti sociali, cercano di mettersi in contatto con loro. Il più delle volte

quando gli assistenti vengono contattati dagli avvocati su tali questioni, spesso tergiversano, reagiscono negando tutto, e danno la colpa a presunti malintesi.

Queste prassi evidenziate da Avvocato di Strada ci sembrano particolarmente gravi e degne di nota. Se si considera che uno dei compiti principali dei Servizi Sociali è quello di favorire il reinserimento nel tessuto sociale degli individui in stato di disagio, ciò non può non apparire grave. Certo, per un Comune concedere la residenza anagrafica ad una persona senza dimora rappresenta uno sforzo. La persona poi avrà diritti maggiori, potrà chiedere una casa e altre forme di sostegno, che per il Comune rappresenteranno una spesa. Ma ciò non può giustificare il comportamento di un'Istituzione che chiede ai propri assistenti sociali, in maniera più o meno velata, di rendere più difficile la soddisfazione di un diritto fondamentale come quello della residenza da parte di un utente svantaggiato.

2.5 Il diritto alla residenza nelle varie città

Come si è visto nel capitolo dedicato al diritto alla residenza, il servizio anagrafico, che viene amministrato dai comuni per conto dello Stato, è strettamente connesso ai diritti della persona. Non avere il diritto alla residenza comporta la perdita di molti altri diritti, e significa essere condannati a una “morte civile”.

Quando una persona viene privata del proprio diritto alla residenza, tuttavia, essa non è la sola a subirne le conseguenze: anche lo Stato, infatti, subisce una dura sconfitta. Una cosa, infatti, non va dimenticata: il buon funzionamento del servizio anagrafico rappresenta un obiettivo fondamentale dello Stato, non solo per garantire a tutti i cittadini la pur fondamentale parità dei diritti, ma anche per assicurare una migliore amministrazione.

Sapere con precisione quante persone risiedono in un dato luogo, ad esempio, è un’informazione necessaria per ogni attività di governo, locale o nazionale, che in base alla popolazione residente può distribuire le risorse economiche e decidere le proprie politiche.

L’anagrafe, inoltre, è uno strumento di primaria importanza per assicurare allo stato l’adempimento da parte dei cittadini di obblighi e doveri patrimoniali, ma anche il diritto allo studio o, come è stato fino a pochi anni fa, l’obbligo di leva.

Anche l'esercizio dei diritti politici è collegato alla residenza anagrafica: chi non ha una dimora fissa, infatti, non può essere registrato nella lista degli aventi diritto al voto, attivo o passivo. Per concludere, va ricordata l'importanza della residenza anagrafica per la possibilità di ottenere il rilascio di documenti e certificazioni anagrafiche di vario tipo, che possono essere richieste ai fini più diversi.

Il servizio anagrafico, dunque, appare nella nostra società come un servizio di primaria importanza, che deve sempre funzionare correttamente anche quando il diritto alla residenza viene richiesto da una persona senza dimora.

Per superare le problematiche relative al preaccertamento della effettiva residenza in un dato territorio da parte di una persona senza dimora l'Istat, l'istituto di statistica che ha compiti di supervisione in tema di registrazioni anagrafiche, nelle note illustrative della legge anagrafica e del regolamento, suggerisce l'istituzione in ogni Comune di una sessione speciale "non territoriale", una via che non esiste fisicamente, ma nella quale tutti i senza dimora che desiderano ottenere la residenza anagrafica, possono fissare il proprio domicilio.

Ecco cosa dice la seconda circolare del Ministero dell'Interno (Direz. Amm. Civile, circolare N°1/97):

“Per alcune particolari categorie di persone nei cui confronti non è riscontrabile il requisito della dimora abituale, la legge anagrafica n°1228 del 24 dicembre 1954 ha preso in considerazione un solo Comune, e cioè quello eletto a domicilio dall'interessato”

Nel caso di un senza dimora che richiede la residenza, dunque, l'ufficiale giudiziario non è tenuto a verificare l'effettiva esistenza del domicilio del senza dimora. Scegliere il proprio domicilio è una scelta libera ed esclusiva del richiedente, cosa che esclude l'opportunità e la legittimità stessa di un preaccertamento ai fini dell'accoglimento della domanda.

Al fine di accertare la condizione di senza dimora del richiedente, non occorrono indagini particolari, essendo sufficienti una segnalazione da parte dei servizi sociali, di associazioni di volontariato, o di semplici cittadini degni di fiducia.

Un possibile problema è rappresentato dalla mancanza dei documenti da parte della persona che richiede la residenza. In questo caso, come già in passato, può essere applicata la procedura prevista dall'Articolo 34 del Decreto del Presidente della Repubblica 445/2000, secondo cui due testimoni, dotati di documenti, possono garantire per la persona, assicurandone l'autenticazione della foto.

Questa soluzione è funzionale anche a difendere la privacy dei senza dimora e la loro stessa dignità. In passato, infatti, nel caso di una persona senza residenza, i Comuni rilasciavano una carta d'Identità che recava la scritta "S.F.D.", ovvero Senza Fissa Dimora, che in alcuni contesti può funzionare da marchio infamante, una sorta di lettera scarlatta moderna, in base alla quale l'onorata società può additare il "diverso", il reietto". Un "marchio" in grado di rendere difficile, se non impossibile, la realizzazione di pratiche comuni a tutti, come, ad esempio, l'ottenimento di un lavoro.

Avere sulla propria carta d'identità il nome di una via inesistente, ma plausibile, può facilitare la vita di un individuo, le cui problematiche personali non hanno bisogno di ulteriori carichi.

Assegnare la residenza in una via fittizia è una scelta che, ad oggi, è stata adottata da diversi Comuni italiani. Tra questi, Roma, Bologna, Firenze, Napoli, Verona, Foggia e Bari. Le città che hanno seguito questa scelta sono quelle che tradizionalmente si sono mostrate più sensibili alle problematiche delle persone senza dimora, e che possono vantare l'esistenza di varie associazioni esistenti nel proprio territorio. Come detto più volte in precedenza, anche se la Costituzione Italiana all'Art. 16 garantisce a tutti il diritto alla Residenza, per far rispettare tale diritto occorre la forza e l'interessamento da parte di quelle realtà capaci non solo di fornire servizi importanti alla persona, ma anche di esercitare una pressione costante sull'opinione pubblica e sulle istituzioni.

Un caso esemplare è quello di Bologna, una delle prime città a dotarsi di una via fittizia. Da sempre nota per l'importanza data ai valori della solidarietà e della tolleranza, Bologna può vantare forti realtà private che lavorano nel campo del disagio sociale. L'Opera Padre Marella, fondata da Don Olinto Marella, mette a disposizione dei senza tetto della città due dormitori, e offre alcune possibilità di lavoro e di reinserimento a chi vive in strada. Bologna, inoltre, è la città di Piazza Grande, l'Associazione che dal 1993 pubblica il primo giornale di strada italiano, e che nel 2001 ha dato la luce alla prima esperienza italiana di Avvocato di Strada. Anche grazie al lavoro degli avvocati volontari, a Bologna i senza dimora possono prendere la residenza in via Senzatetto, una via che non

esiste nello stradario della città, ma nella quale hanno la residenza varie decine di persone.

A Verona, oltre ad alcune associazioni legate al mondo cattolico, da molti anni esiste ed opera a favore del mondo dell'esclusione sociale l'Associazione Comunità dei Giovani, che nel 2004 ha creato uno sportello di Avvocato di Strada. Da poco tempo a Verona il Comune concede a chi la richiede la residenza in una via fittizia. Un cittadino italiano che aveva perso il lavoro e la propria famiglia, per poter lavorare, e per rientrare in un percorso di vita comune, aveva chiesto al Comune di Verona di concedergli la residenza in una via fittizia. E' nata così via dell'Ospitalità, dove oggi hanno la residenza varie decine di persone.

A Torino l'amministrazione comunale fin dal 2000 concede la residenza in via della Casa Comunale, n. 1. In quella via non chiedevano la residenza solamente persone che versavano in forte stato di disagio e che avevano bisogno di assistenza, ma anche quelle persone, come i giostrai o gli ambulanti, che per via del proprio mestiere si devono spostare in continuazione e non hanno un domicilio fisso.

Dal 2000 la giunta comunale, sulla base del successo della precedente iniziativa, ha deciso di istituire anche il n°2 della stessa via fittizia, dedicata esclusivamente alle persone senza dimora in situazione di estrema povertà. In via della Casa Comunale 2 attualmente viene data la residenza a tutti i senza tetto in carico ai servizi sociali di Torino.

Nei primi due anni (dal 2000 al 2002) dall'istituzione della via fittizia a Torino, è stata concessa la residenza a 1746 persone. 1114 hanno preso la residenza in via della Casa Comunale n°1. 632 invece sono le persone senza dimora in carico ai servizi sociali che hanno preso la residenza in via della Casa Comunale 2.

A Firenze sono attive sul territorio numerose associazioni al servizio delle persone in stato di disagio, e l'importanza data ai senzatetto è testimoniata dalla presenza in città del mensile di strada *Fuori Binario*, edito dall'omonima associazione. In città negli scorsi anni si è assistito a un vivo dibattito tra associazionismo, servizi sociali e questura, sul tema della residenza, che ha portato risultati altalenanti. Le associazioni e i servizi premevano per concedere ai senza dimora la residenza in via dei Leoni 3, la sede dell'anagrafe, ma la proposta non era mai stata accettata positivamente dal Prefetto. Finalmente, dopo alcuni anni, anche a Firenze si è giunti a creare una via fittizia, via Lastrucci. Secondo i dati forniti da *Fuori Binario*, si calcola che in questa via abbiano preso la residenza circa milletrecento senza dimora. Purtroppo la stessa redazione di *Fuori Binario*, negli ultimi mesi del 2005, ha registrato un nuovo inasprimento nelle consuetudini tramite cui il Comune concede la residenza ai senza dimora. Chi la richiede è nuovamente sottoposto al giudizio degli assistenti sociali del Comune. Dopo un lungo percorso all'interno dei Servizi, una speciale Commissione decide se concedere o meno la residenza al senza dimora che ne fa richiesta, un inequivocabile passo indietro nella lotta contro l'esclusione sociale.

Una storia particolare, degna di essere menzionata, è quella di Roma, la prima città d'Italia a dedicare una via fittizia alla memoria di una persona realmente esistita, morta in strada in condizioni di estrema povertà, Modesta Valenti, una signora senza dimora morta nel 1982 alla Stazione Termini, che non era stata soccorsa perché sporca e vestita male. Tutti gli anni si celebra una messa a cui partecipano moltissimi senza dimora di Roma. L'iniziativa, proposta dalla Comunità di Sant'Egidio, una realtà molto attiva a Roma, rivela un altro aspetto di originalità, che appare molto

utile, il coinvolgimento diretto dei Servizi Sociali di Roma. Gli assistenti sociali del Comune, infatti, sono incaricati di effettuare un primo contatto con le persone che richiedono l'assegnazione della residenza. Dopo il primo contatto, in caso di esito positivo, alle persone che fanno richiesta di residenza viene rilasciata una certificazione di disponibilità all'iscrizione anagrafica presso via Modesta Valenti. Coinvolgere in maniera diretta i Servizi Sociali in questa procedura appare decisamente appropriato, utile per velocizzare l'iter delle pratiche, e per fornire un servizio efficiente. In questa maniera il Comune di Roma, e gli uffici anagrafici possono avvalersi delle conoscenze che i Servizi Sociali hanno del mondo del disagio sociale.

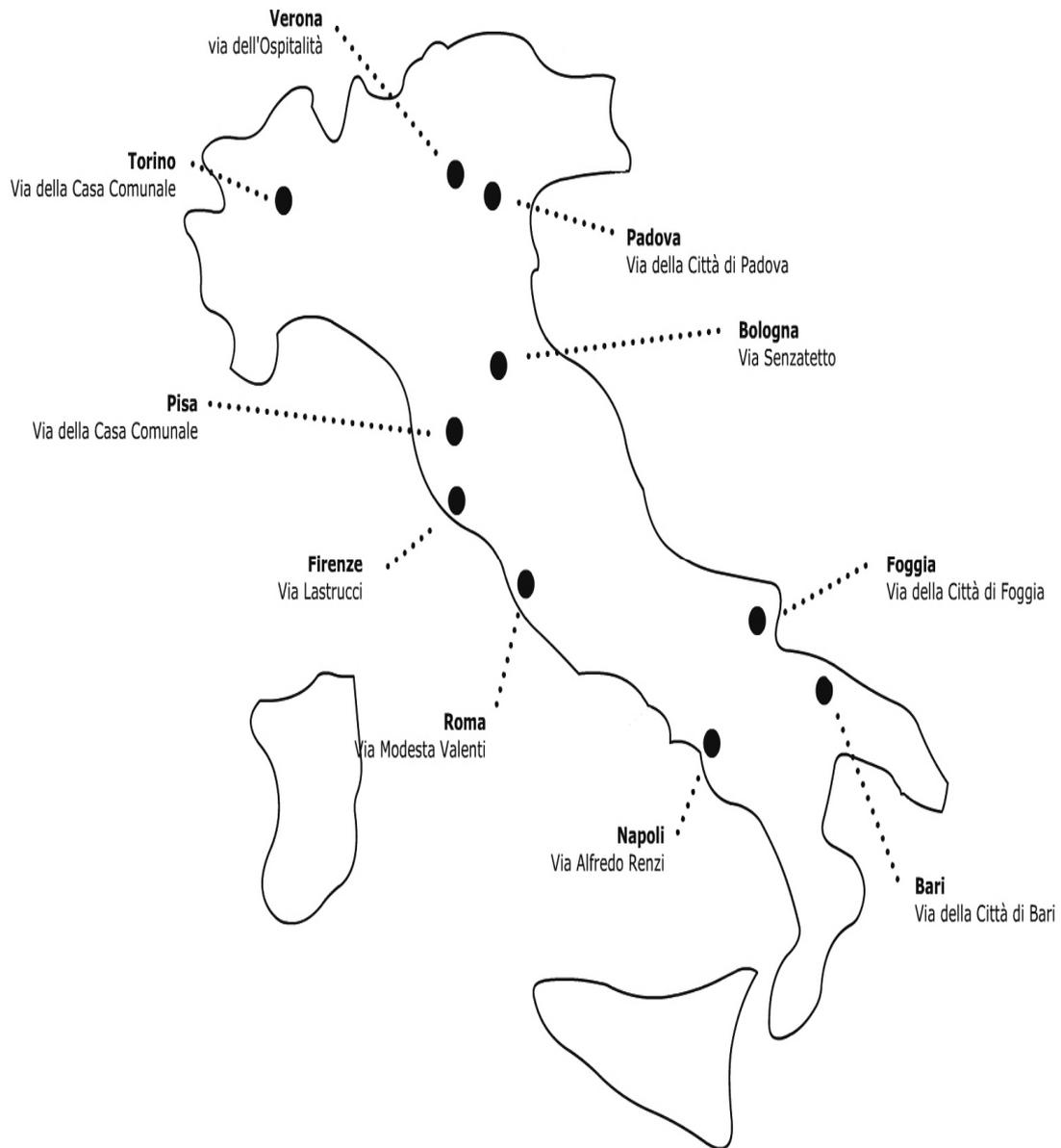
Nei primi anni di sperimentazione, queste pratiche hanno dato buoni risultati a Roma. L'unico problema che può essere rilevato, è l'assenza di cittadini stranieri che chiedono la residenza in via Modesta Valenti. Attualmente il servizio, infatti, è stato utilizzato da una stragrande maggioranza di cittadini italiani. Questo sicuramente è dovuto alle problematiche legate alla difficile concessione del permesso di soggiorno. Rimane tuttavia da domandarsi se in questo campo non ci sia un difetto di comunicazione verso i cittadini extra-comunitari. Probabilmente migliorare la comunicazione sociale destinata agli stranieri potrebbe portare un miglioramento nelle condizioni di vita di chi si trova a vivere da clandestino, senza soldi e senza protezioni, in un paese straniero.

Dopo aver presentato i casi positivi di tutte le città che hanno creato una via fittizia per concedere la residenza ai senza tetto, sembra utile citare, come esempio negativo, il caso di Trento. Come racconta Charlie Barnao, ricercatore presso l'Università di Trento, nel suo libro

“Sopravvivere in strada”, fino a pochi anni fa il comune di Trento negava il problema delle persone senza dimora nella città. Semplicemente, le Istituzioni pubbliche ritenevano che in città non ci fossero persone in forte stato di disagio, e che dunque non fosse necessario studiare misure particolari per tale problema. Grazie all’insistenza delle associazioni della città, e alla stessa ricerca di Barnao, il Comune di Trento nel 2004 ha preso atto della presenza in città di circa trecento senza tetto, ed ha deciso di istituire due dormitori pubblici dove queste persone potessero trovare ricovero. Nonostante questa presa di coscienza, Trento mette tuttora in luce alcune forti lacune nell’assistenza sociale. In particolare, risultano assolutamente insufficienti i criteri in base ai quali viene rilasciata la residenza. O, per meglio dire, in base ai quali la residenza non viene rilasciata. A Trento la residenza viene data solamente ai senza dimora che accettano una qualche forma di progetto educativo da concordare con i servizi sociali.

La residenza, dunque, in questa maniera viene concessa unicamente a chi viene giudicato meritevole dai servizi sociali e la residenza anagrafica risulta essere il frutto di una concessione, e non di un diritto. Tale concessione, inoltre, viene data a seconda dei casi, sulla base di criteri che cambiano di volta in volta, e che risultano arbitrari e poco chiari. Una discrezionalità esagerata, e che probabilmente dovrebbe essere estranea alle dinamiche che regolano la garanzia di un diritto fondamentale sancito dalla Costituzione, come quello alla residenza anagrafica.

Mappa. Le vie fittizie in Italia



Conclusioni

Chi si trova a vivere in strada è costretto ad affrontare una serie interminabile di problemi, molti dei quali derivanti dalla perdita della residenza anagrafica. Le Amministrazioni Comunali, e i servizi sociali di molte città, invece di fare di tutto per aiutare chi chiede la residenza, oppongono spesso rifiuti immotivati. Senza residenza anagrafica, nemmeno chi vuole fortemente rientrare in un percorso di vita comune può avere successo e ogni tentativo di reinserimento nella società rischia di venire frustrato.

Il progetto Avvocato di Strada, uno sportello legale di avvocati volontari nato per aiutare gratuitamente le persone senza dimora, dal 2001 lotta per il riconoscimento del diritto alla residenza. In questo lavoro, prendendo in considerazione l'esperienza di Avvocato di Strada, abbiamo voluto approfondire un esempio di un intervento pensato dalla società civile per contribuire alla lotta contro l'esclusione.

Negli ultimi anni la società è cambiata molto. Molte politiche sociali sono fallite, e le statistiche ci dicono che sempre più persone stanno scivolando verso la fascia delle nuove povertà, e dunque verso una situazione a rischio di esclusione sociale. Il progetto Avvocato di Strada, in questo momento, è una importante iniziativa che tenta di ristabilire i diritti dove questi siano stati lesi. Dai casi trattati in questi anni dai legali volontari, sono emerse due considerazioni importanti: la prima è che mai come in questo particolare momento, in cui quasi ogni strumento dello stato sociale viene messo in discussione, e lo Stato stenta a mantenere i

servizi di assistenza alla persona, l'uso arbitrario del potere pubblico, e le mancanze dei servizi sociali, per molte persone possono significare l'impossibilità di veder riconosciuti i propri diritti fondamentali. Nei tanti casi in cui la negazione del diritto alla residenza impediva l'esercizio del diritto di voto, o la possibilità di lavorare o di chiedere un alloggio popolare, l'intervento degli avvocati di strada ha permesso di sanare moltissime situazioni di fronte alle quali lo stato si era mostrato assente se non nemico.

In secondo luogo, l'azione concreta di ripristino dei diritti dell'individuo si è dimostrata un forte strumento capace di favorire l'inclusione sociale. Il diritto scende in strada e si avvicina a chi ha bisogno: la presenza del servizio legale è estesa ai dormitori cittadini perché l'esperienza ha dimostrato come sia importante sollecitare la consapevolezza dei diritti. La persona che ha rotto molti legami con la società necessita di un aiuto forte nel suo cammino verso l'integrazione. Sovente non sa neppure che è titolare di diritti inalienabili e che questi sono stati lesi.

L'idea del progetto Avvocato di Strada è quella di creare un circolo virtuoso di recupero della fiducia verso le istituzioni e verso gli altri: un ponte che colleghi due mondi che sono reciprocamente separati dalla diffidenza e dal pregiudizio, mantenendo aperti gli orizzonti e le possibilità di ognuno. Ogni persona ha diritto a godere dei propri diritti fondamentali, e uno stato che nega il diritto alla residenza non può dirsi democratico. I servizi sociali che oggi faticano a mantenersi aggiornati, a seguire i mutevoli problemi delle persone bisognose, forse possono prendere come

modello l'esempio fornito da Avvocato di Strada nella lotta per il diritto alla residenza.

Appendice

L 24/12/1954 Num. 1228

Legge 24 dicembre 1954, n. 1228 (in Gazz. Uff., 12 gennaio 1955, n. 8).
Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente ⁽¹⁾.

Preambolo

(Omissis).

Articolo 1

In ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente. Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge. Gli atti anagrafici sono atti pubblici.

Articolo 2

fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la [patria potest] ⁽²⁾ o la tutela, la iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazione di posizioni anagrafiche, a norma del regolamento, fermo restando, agli effetti dell'art. 44 del Codice civile, l'obbligo di denuncia del trasferimento anche all'anagrafe del Comune di precedente residenza. L'assenza temporanea dal Comune di dimora abituale non produce effetti sul riconoscimento della residenza. Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, **la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune ove ha il domicilio, e in mancanza di questo, nel Comune di nascita.** Per i nati all'estero si considera Comune di residenza quello di nascita del padre o, in mancanza, quello della madre. Per tutti gli altri, soggetti all'obbligo della residenza, ai quali non possano applicarsi i criteri sopra indicati, istituito apposito registro presso il Ministero dell'interno. Il personale diplomatico e consolare straniero, nonché il personale straniero da esso dipendente, non sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione anagrafica.

Articolo 3

delegare e revocare, in tutto o in parte, le funzioni di ufficiale d'anagrafe al segretario comunale o ad altri impiegati idonei del Comune. Ogni delegazione, munita della firma autografa del delegato, ed ogni revoca devono essere approvate dal prefetto.

Articolo 4

interpellare, allo stesso fine, gli enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati. Il personale dell'anagrafe ha l'obbligo di osservare il segreto su tutte le notizie di cui viene a conoscenza a causa delle sue funzioni.

Articolo 5

L'ufficiale d'anagrafe che sia venuto a conoscenza di fatti che comportino la istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche, per i quali non siano state rese le prescritte dichiarazioni, deve invitare gli interessati a renderle. In caso di mancata dichiarazione, l'ufficiale di anagrafe provvede di ufficio, notificando all'interessato il provvedimento stesso. Contro il provvedimento d'ufficio ammesso ricorso al prefetto.

Articolo 6

Gli ufficiali di stato civile devono comunicare il contenuto degli atti dello stato civile e delle relative annotazioni all'ufficio d'anagrafe del Comune di residenza delle persone cui gli atti o le annotazioni si riferiscono.

Articolo 7

Nei Comuni con separati uffici di stato civile possono essere istituite, con decreto del prefetto della Provincia, separate anagrafi autonome con la stessa circoscrizione territoriale dei corrispondenti uffici di stato civile. Le circoscrizioni territoriali degli uffici separati di stato civile di uno stesso Comune, previsti dall'art. 2 dell'ordinamento dello stato civile approvato con R.D. 9 luglio 1939, n. 1238, devono corrispondere ad una o pi delle frazioni geografiche di cui al primo comma dell'art. 9 della presente legge. Questa disposizione non si applica agli uffici separati di quartieri delle grandi citt.

Articolo 8

[In ogni Comune deve essere tenuto lo schedario della popolazione temporanea. La popolazione temporanea costituita dalle persone che, dimorando nel Comune da non meno di quattro mesi, non vi abbiano, tuttavia, fissata la residenza] ⁽³⁾.

Articolo 9

Il Comune provvede alla individuazione e delimitazione delle localit abitate, alla suddivisione del territorio comunale in frazioni geografiche con limiti definiti in base alle condizioni antropogeografiche rilevate, ed alla esecuzione degli adempimenti connessi, che saranno prescritti dal regolamento. I limiti ed i segni relativi agli adempimenti anzidetti saranno tracciati su carte topografiche concernenti il territorio comunale. Il piano topografico costituito dalle carte di cui al comma precedente sar sottoposto, per l'esame e l'approvazione, all'Istituto centrale di statistica e sar tenuto al corrente a cura del Comune.

Articolo 10

essere posta a carico dei proprietari dei fabbricati, con la procedura prevista dal secondo comma dell'articolo 153 del T.U. della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 4 febbraio 1915, n. 148. I proprietari di fabbricati provvedono alla indicazione della numerazione interna.

Articolo 11

Chiunque avendo obblighi anagrafici contravviene alle disposizioni della presente legge ed a quelle del regolamento punito, se il fatto non costituisce reato pi grave, con la sanzione amministrativa da lire 50.000 a lire 250.000 ⁽⁴⁾. Per le persone residenti nei territori dello Stato in seguito ad immigrazione dall'estero, che non hanno provveduto a curare la propria iscrizione e quella delle persone sottoposte alla loro patria potest o tutela nell'anagrafe del Comune dove dimorano abitualmente o, se non hanno fissa dimora, ai sensi del precedente articolo 2, nonch per chiunque consegue l'iscrizione contemporanea nell'anagrafe di pi Comuni, si applica la sanzione amministrativa da lire 100.000 a lire 500.000 ⁽⁴⁾. Entro dieci giorni dalla contestazione o notificazione della contravvenzione, fatta eccezione per le ipotesi previste dal comma precedente, il colpevole ammesso a fare oblazione mediante pagamento della somma di lire 500 nelle mani dell'ufficiale d'anagrafe che ha accertato la contravvenzione ⁽⁵⁾. Le somme riscosse a titolo di sanzione amministrativa ⁽⁶⁾ per le contravvenzioni previste nel presente articolo, sia in seguito a condanna sia per effetto di oblazione, spettano al Comune.

Articolo 12

essere disposta senza l'autorizzazione del Ministero dell'interno d'intesa con l'Istituto centrale di statistica.

Articolo 13

Su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con i Ministri per l'interno, per la grazia e giustizia e per il tesoro, sar emanato il regolamento per l'esecuzione della presente legge.

NOTE:

⁽¹⁾ In luogo di Ministro/Ministero del tesoro e di Ministro/Ministero del bilancio e della programmazione economica, leggasi Ministro/Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ex art. 7, l. 3 aprile 1997, n. 94.

⁽²⁾ Potest dei genitori.

⁽³⁾ Vedi, ora, l. 10 febbraio 1961, n. 5.

⁽⁴⁾ La sanzione originaria dell'ammenda stata depenalizzata dall'art. 32, l. 24 novembre 1981, n. 689. L'importo della sanzione stato cos elevato, da ultimo, dall'art. 27, d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, conv. in l. 26 aprile 1983, n. 131.

⁽⁵⁾ Vedi, ora, l'art. 16, l. 24 novembre 1981, n. 689.

⁽⁶⁾ In origine "ammenda".

Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 (in Gazz. Uff., 8 giugno, n. 132). - Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente (1).

(1) A decorrere dalla data di nomina del primo governo costituito a seguito delle prime elezioni politiche successive all'entrata in vigore del d.lg. 30 luglio 1999, n. 300, le prefetture sono trasformate in uffici territoriali del governo; il prefetto preposto a tale ufficio nel capoluogo della regione assume anche le funzioni di commissario del governo (art. 11, d.lg. 300/1999, cit.).

Preambolo

(Omissis)

DECRETO [1/2]

Articolo 1

(Omissis).

Preambolo

(Omissis)

Capo I

ANAGRAFE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE, UFFICIALE DI ANAGRAFE DELEGATO, FAMIGLIE E CONVIVENZE ANAGRAFICHE

Articolo 1

Anagrafe della popolazione residente.

1. L'anagrafe della popolazione residente è la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel comune la residenza, nonché delle posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio.
2. L'anagrafe è costituita da schede individuali, di famiglia e di convivenza.
3. Nelle schede di cui al comma 2 sono registrate le posizioni anagrafiche desunte dalle dichiarazioni degli interessati, dagli accertamenti d'ufficio e dalle comunicazioni degli uffici di stato civile.

Articolo 2

Delega delle funzioni di ufficiale di anagrafe

1. Il sindaco può delegare e revocare in tutto o in parte le funzioni di ufficiale di anagrafe ad un assessore, al segretario comunale o ad impiegati di ruolo del comune ritenuti idonei.
2. In caso di assenza del sindaco, la funzione di ufficiale di anagrafe può essere esercitata dall'assessore delegato o dall'assessore anziano ed, in mancanza degli assessori, dal consigliere anziano.
3. Ogni delega o revoca deve essere approvata dal prefetto come previsto dall'ultimo comma dell'art. 3 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228.

Articolo 3

Popolazione residente

1. Per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune.
2. Non cessano di appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti in altri comuni o all'estero per l'esercizio di occupazioni stagionali o per causa di durata limitata.

Articolo 4

Famiglia anagrafica

1. Agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune.
2. Una famiglia anagrafica può essere costituita da una sola persona.

Articolo 5

Convivenza anagrafica

1. Agli effetti anagrafici per convivenza s'intende un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso comune.
2. Le persone addette alla convivenza per ragioni di impiego o di lavoro, se vi convivono abitualmente, sono considerate membri della convivenza, purché non costituiscano famiglie a sé stanti.
3. Le persone ospitate anche abitualmente in alberghi, locande, pensioni e simili non costituiscono convivenza anagrafica.

Articolo 6

Responsabili delle dichiarazioni anagrafiche

1. Ciascun componente della famiglia è responsabile per sé e per le persone sulle quali esercita la potestà o la tutela delle dichiarazioni anagrafiche di cui all'art. 13. Ciascun componente può rendere inoltre le dichiarazioni relative alle mutazioni delle posizioni degli altri componenti della famiglia.
2. Agli effetti degli stessi adempimenti la convivenza ha un suo responsabile da individuare nella persona che normalmente dirige la convivenza stessa.

3. Le persone che rendono le dichiarazioni anagrafiche debbono comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento.

Capo II

ISCRIZIONI, MUTAZIONI E CANCELLAZIONI ANAGRAFICHE

Articolo 7

Iscrizioni anagrafiche

1. L'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente viene effettuata:

a) per nascita, nell'anagrafe del comune ove sono iscritti i genitori o nel comune ove è iscritta la madre qualora i genitori siano iscritti in anagrafi diverse, ovvero, quando siano ignoti i genitori, nell'anagrafe ove è iscritta la persona o la convivenza cui il nato è stato affidato;

b) per esistenza giudizialmente dichiarata;

c) per trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero dichiarato dall'interessato oppure accertato secondo quanto è disposto dall'art. 15, comma 1, del presente regolamento, tenuto conto delle particolari disposizioni relative alle persone senza fissa dimora di cui all'art. 2, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, nonché per mancata iscrizione nell'anagrafe di alcun comune.

2. Per le persone già cancellate per irreperibilità e successivamente ricomparse deve procedersi a nuova iscrizione anagrafica.

3. Gli stranieri iscritti in anagrafe hanno l'obbligo di rinnovare all'ufficiale di anagrafe la dichiarazione di dimora abituale nel comune, entro 60 giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno, corredata dal permesso medesimo. Per gli stranieri muniti da carta di soggiorno, il rinnovo della dichiarazione di dimora abituale è effettuato entro 60 giorni dal rinnovo della carta di soggiorno. L'ufficiale di anagrafe aggiornerà la scheda anagrafica dello straniero, dandone comunicazione al questore (1).

4. Il registro di cui all'art. 2, comma quarto, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e tenuto dal Ministero dell'interno presso la prefettura di Roma. Il funzionario incaricato della tenuta di tale registro ha i poteri e i doveri dell'ufficiale di anagrafe.

(1) Comma così sostituito dall'art. 15, comma 2, d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394.

Articolo 8

Posizioni che non comportano l'iscrizione anagrafica

1. Non deve essere effettuata, né d'ufficio, né a richiesta dell'interessato, l'iscrizione anagrafica nel comune, per trasferimento di residenza, delle seguenti categorie di persone:

a) militari di leva, nonché pubblici dipendenti e militari di carriera (compresi i carabinieri, il personale di polizia di Stato, le guardie di finanza ed i militari che abbiano, comunque, contratto una ferma) distaccati presso scuole per frequentare corsi di avanzamento o di perfezionamento;

b) ricoverati in istituti di cura, di qualsiasi natura, purché la permanenza nel comune non superi i due anni; tale periodo di tempo decorre dal giorno dell'allontanamento dal comune di iscrizione anagrafica;

c) detenuti in attesa di giudizio.

Articolo 9

Trasferimento di residenza della famiglia

1. Il trasferimento di residenza della famiglia in altro comune comporta, di regola, anche il trasferimento di residenza dei componenti della famiglia stessa eventualmente assenti perché appartenenti ad una delle categorie indicate nell'art. 8.

Articolo 10

Mutazioni anagrafiche

1. La registrazione nell'anagrafe della popolazione residente delle mutazioni relative alle posizioni anagrafiche degli iscritti viene effettuata:

- a) ad istanza dei responsabili di cui all'art. 6 del presente regolamento;
- b) d'ufficio, per le mutazioni conseguenti alle comunicazioni di stato civile e per movimenti nell'ambito del comune, non dichiarati dall'interessato ed accertati secondo quanto è disposto dall'art. 4 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dall'art. 15, comma 1, del presente regolamento.

Articolo 11

Cancellazioni anagrafiche

1. La cancellazione dall'anagrafe della popolazione residente viene effettuata:

- a) per morte, compresa la morte presunta giudizialmente dichiarata;
- b) per trasferimento della residenza in altro comune o all'estero, nonché per trasferimento del domicilio in altro comune per le persone senza fissa dimora;
- c) per irreperibilità accertata a seguito delle risultanze delle operazioni del censimento generale della popolazione, ovvero, quando, a seguito di ripetuti accertamenti, opportunamente intervallati, la persona sia risultata irreperibile, nonché, per i cittadini stranieri, per irreperibilità accertata, ovvero per effetto del mancato rinnovo della dichiarazione di cui all'art. 7, comma 3, trascorso un anno dalla scadenza del permesso di soggiorno o della carta di soggiorno, previo avviso da parte dell'ufficio, con invito a provvedere nei successivi 30 giorni (1).

2. I nominativi delle persone risultate irreperibili devono essere comunicati, a cura dell'ufficiale di anagrafe, al prefetto entro trenta giorni dall'avvenuta cancellazione per irreperibilità; entro pari termine devono essere segnalate anche le eventuali reinscrizioni. Per le cancellazioni dei cittadini stranieri la comunicazione è effettuata al questore (2).

(1) Lettera così sostituita dall'art. 15, d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394.

(2) Comma così modificato dall'art. 15, d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394.

Capo III

ADEMPIMENTI ANAGRAFICI

Articolo 12

Comunicazioni dello stato civile.

1. Devono essere effettuate dall'ufficiale di stato civile le comunicazioni concernenti le nascite, le morti e le celebrazioni di matrimonio, nonché le sentenze dell'autorità giudiziaria e gli altri provvedimenti relativi allo stato civile delle persone.

2. Le comunicazioni relative alle nascite, alle morti ed alle celebrazioni di matrimonio devono essere effettuate mediante modelli conformi agli appositi esemplari predisposti dall'Istituto centrale di statistica.

3. Nei comuni in cui l'ufficio di stato civile è organicamente distinto dall'ufficio di anagrafe, le comunicazioni a quest'ultimo ufficio devono essere effettuate nel termine di tre giorni dalla formazione dell'atto di stato civile, ovvero dalla trascrizione di atti o verbali formati da altra autorità competente, ovvero dall'annotazione in atti già esistenti di sentenze e provvedimenti emessi da altra autorità.

4. Nei comuni in cui l'ufficio di stato civile non è organicamente distinto da quello di anagrafe, la registrazione sugli atti anagrafici delle notizie relative agli eventi di cui al comma 1, deve essere effettuata nel termine stabilito all'art. 17 del presente regolamento.

5. Le comunicazioni concernenti lo stato civile riflettenti persone non residenti nel comune devono essere effettuate al competente ufficio del comune di residenza entro il termine di dieci giorni con l'osservanza delle disposizioni sull' «ordinamento dello stato civile». Per le persone residenti all'estero le comunicazioni devono essere effettuate con le stesse modalità al competente ufficio del comune nella cui AIRE sono collocate le schede anagrafiche delle stesse persone.

Articolo 13

Dichiarazioni anagrafiche.

1. Le dichiarazioni anagrafiche da rendersi dai responsabili di cui all'art. 6 del presente regolamento concernono i seguenti fatti:

a) trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero ovvero trasferimento di residenza all'estero;

b) costituzione di nuova famiglia o di nuova convivenza, ovvero mutamenti intervenuti nella composizione della famiglia o della convivenza;

c) cambiamento di abitazione;

d) cambiamento dell'intestatario della scheda di famiglia o del responsabile della convivenza;

e) cambiamento della qualifica professionale;

f) cambiamento del titolo di studio.

2. Le dichiarazioni di cui alle lettere precedenti devono essere rese nel termine di venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. Le dichiarazioni di cui alla lettera a) devono essere rese mediante modello conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto centrale di statistica; ai dichiaranti deve essere rilasciata ricevuta.

3. Le dichiarazioni di cui alle lettere b), c), d), e) ed f), possono essere rese anche a mezzo di lettera raccomandata; le dichiarazioni di cui alle lettere e) ed f) devono essere corredate dalla necessaria documentazione.

4. Le dichiarazioni anagrafiche sono esenti da qualsiasi tassa o diritto.

Articolo 14

Documentazione per l'iscrizione di persone trasferitesi dall'estero.

1. Chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto della dichiarazione di cui all'art. 13, comma 1, lettera a), la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente. Se il trasferimento concerne anche la famiglia, deve esibire inoltre atti autentici che ne dimostrino la composizione, rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di provenienza se straniero o apolide, o dalle autorità consolari se cittadino italiano.

2. (Omissis) (1).

(1) Comma abrogato dall'art. 13, d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, conv. in l. 28 febbraio 1990, n. 39.

Articolo 15

Accertamenti di ufficio in caso di omessa dichiarazione delle parti.

1. Qualora l'ufficiale di anagrafe accerti, a seguito delle indagini di cui all'art. 4 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, che non siano state rese, per fatti che comportino l'istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche, le prescritte dichiarazioni di cui all'art. 13 del presente regolamento, deve invitare gli interessati a renderle.

2. Nel caso di mancata dichiarazione, l'ufficiale di anagrafe provvede ai conseguenti adempimenti e li notifica agli interessati entro dieci giorni.

Articolo 16

Segnalazioni particolari.

1. Quando risulti che una persona o una famiglia iscritta nell'anagrafe del comune abbia trasferito la residenza in altro comune dal quale non sia pervenuta la richiesta di cancellazione, l'ufficiale di anagrafe deve darne notizia all'ufficiale di anagrafe del comune nel quale la persona o la famiglia risulta di fatto trasferitasi, per i conseguenti provvedimenti.

2. Nel caso di persona che dichiara per sé e/o per i componenti della famiglia di provenire dall'estero, l'ufficiale di anagrafe del comune nel quale essa intende stabilire la residenza, prima di procedere all'iscrizione, deve segnalare tale fatto, mediante l'inoltro di una regolare pratica migratoria, all'ufficiale di anagrafe del comune di eventuale precedente iscrizione anagrafica affinché questo, qualora non sia stata a suo tempo effettuata la cancellazione per l'estero, provveda alla cancellazione per emigrazione nel comune che ha segnalato il fatto. L'iscrizione viene pertanto effettuata con provenienza dal comune di precedente iscrizione e non dall'estero; ove la cancellazione per l'estero sia stata invece a suo tempo effettuata, si procede ad una iscrizione con provenienza dall'estero.

Articolo 17

Termine per le registrazioni anagrafiche.

1. L'ufficiale di anagrafe deve effettuare le registrazioni nell'anagrafe entro tre giorni dalla data di ricezione delle comunicazioni dello stato civile o delle dichiarazioni rese dagli interessati, ovvero dagli accertamenti da lui disposti.

Articolo 18

Decorrenza dell'iscrizione e cancellazione anagrafica.

1. Le dichiarazioni rese dagli interessati, di cui all'art. 13, comma 1, lettera a), del presente regolamento, relative ai trasferimenti di residenza da altro comune o i provvedimenti che le sostituiscono, devono essere trasmessi, entro venti giorni, dall'ufficiale di anagrafe che li ha ricevuti o adottati al comune di precedente iscrizione anagrafica per la corrispondente cancellazione. Le notizie anagrafiche rese dagli interessati all'atto delle dichiarazioni di cui all'art. 13 devono essere controllate, ed eventualmente rettificare, dal comune di precedente iscrizione anagrafica, sulla base degli atti anagrafici in suo possesso. Lo stesso comune, ove lo ritenga necessario, deve disporre gli opportuni accertamenti per appurare se sussistono i motivi per la cancellazione dall'anagrafe. I termini per la registrazione anagrafica di cui all'art. 17 decorrono dal giorno di ricezione della conferma di cancellazione.
2. La cancellazione dall'anagrafe del comune di precedente iscrizione e l'iscrizione nell'anagrafe di quello di nuova residenza devono avere sempre la stessa decorrenza, che è quella della data della dichiarazione di trasferimento resa dall'interessato nel comune di nuova residenza.
3. Il comune di precedente iscrizione, che per giustificati motivi non sia in grado di ottemperare alla richiesta di cancellazione nel termine di venti giorni, deve darne immediata comunicazione al comune richiedente, precisando le ragioni e fissando il termine entro il quale provvederà agli adempimenti richiesti.
4. Qualora, trascorso quest'ultimo termine, non si fosse fatto luogo agli adempimenti richiesti, il comune richiedente ne solleciterà l'attuazione, dando nel contempo comunicazione alla prefettura dell'avvenuta scadenza dei termini da parte del comune inadempiente.
5. Quando, a seguito degli accertamenti, l'ufficiale di anagrafe ritiene di non accogliere la richiesta di iscrizione, deve darne immediata comunicazione all'interessato, specificandone i motivi.
6. Per le persone non iscritte in anagrafe e risultanti abitualmente dimoranti nel comune in base all'ultimo censimento della popolazione, l'iscrizione anagrafica decorre dalla data della dichiarazione resa dall'interessato di cui all'art. 13, comma 1, lettera a), del presente regolamento.
7. Le vertenze che sorgono tra uffici anagrafici in materia di trasferimento di residenza sono risolte dal prefetto se esse interessano comuni appartenenti alla stessa provincia e dal Ministero dell'interno, sentito l'Istituto centrale di statistica, se esse interessano comuni appartenenti a province diverse.
8. Le segnalazioni al Ministero dell'interno vengono effettuate dalle competenti prefetture, dopo aver disposto gli opportuni accertamenti il cui esito viene comunicato, corredato degli atti dei comuni interessati, con eventuale parere.

Articolo 19

Accertamenti richiesti dall'ufficiale di anagrafe.

1. Gli uffici di cui all'art. 4, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, sono tenuti a fornire all'ufficiale di anagrafe le notizie da esso richieste per la regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente.
2. L'ufficiale di anagrafe è tenuto a verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale di chi richiede l'iscrizione anagrafica. Gli accertamenti devono essere svolti a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale o di altro personale comunale

che sia stato formalmente autorizzato, utilizzando un modello conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto centrale di statistica.

3. Ove nel corso degli accertamenti emergano discordanze con la dichiarazione resa da chi richiede l'iscrizione anagrafica, l'ufficiale di anagrafe segnala quanto è emerso alla competente autorità di pubblica sicurezza.

Capo IV

FORMAZIONE ED ORDINAMENTO DELLO SCHEDARIO ANAGRAFICO DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE. SCHEDARIO DEGLI ITALIANI RESIDENTI ALL'ESTERO (AIRE)

Articolo 20

Schede individuali

1. A ciascuna persona residente nel comune deve essere intestata una scheda individuale, conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto centrale di statistica, sulla quale devono essere indicati il sesso, la data e il comune di nascita, lo stato civile, la professione, arte o mestiere abitualmente esercitato o la condizione non professionale, il titolo di studio, nonché l'indirizzo dell'abitazione.

2. L'inserimento nelle schede individuali di altre notizie, oltre a quelle già previste nella scheda stessa, può essere effettuato soltanto previa autorizzazione da parte del Ministero dell'interno, d'intesa con l'Istituto centrale di statistica, a norma dell'art. 12 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228. Nella scheda riguardante i cittadini stranieri sono comunque indicate la cittadinanza e la data di scadenza del permesso di soggiorno o il rilascio o rinnovo della carta di soggiorno (1).

3. Per le donne coniugate o vedove le schede devono essere intestate al cognome da nubile.

4. Le schede individuali debbono essere tenute costantemente aggiornate e devono essere archiviate quando le persone alle quali sono intestate cessino di far parte della popolazione residente del comune.

(1) Comma così modificato dall'art. 15, d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394.

Articolo 21

Schede di famiglia

1. Per ciascuna famiglia residente nel comune deve essere compilata una scheda di famiglia, conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto centrale di statistica, nella quale devono essere indicate le posizioni anagrafiche relative alla famiglia ed alle persone che la costituiscono.

2. La scheda di famiglia deve essere intestata alla persona indicata all'atto della dichiarazione di costituzione della famiglia di cui al comma 1 dell'art. 6 del presente regolamento. Il cambiamento dell'intestatario avviene solo nei casi di decesso o di trasferimento.

3. In caso di mancata indicazione dell'intestatario o di disaccordo sulla sua designazione, sia al momento della costituzione della famiglia, sia all'atto del cambiamento dell'intestatario stesso, l'ufficiale di anagrafe provvederà d'ufficio intestando la scheda al componente più anziano e dandone comunicazione all'intestatario della scheda di famiglia.

4. Nella scheda di famiglia, successivamente alla sua istituzione, devono essere iscritte le persone che entrano a far parte della famiglia e cancellate le persone che cessino di farne parte; in essa devono essere tempestivamente annotate altresì le mutazioni relative alle posizioni di cui al comma 1.

5. La scheda deve essere archiviata per scioglimento della famiglia o per trasferimento di essa in altro comune o all'estero.

Articolo 22

Schede di convivenza.

1. Per ciascuna convivenza residente nel comune deve essere compilata una scheda di convivenza, conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto centrale di statistica, nella quale devono essere indicate le posizioni anagrafiche relative alla medesima, nonché quelle dei conviventi residenti.

2. Sul frontespizio della scheda devono essere indicati la specie e la denominazione della convivenza ed il nominativo della persona che normalmente la dirige.

3. Nella scheda di convivenza, successivamente alla sua istituzione, devono essere iscritte le persone che entrano a far parte della convivenza e cancellate le persone che cessano di farne parte.

4. La scheda di convivenza deve essere tenuta al corrente delle mutazioni relative alla denominazione o specie della convivenza, al responsabile di essa, alla sede della stessa ed alle posizioni anagrafiche dei conviventi.

5. La scheda di convivenza deve essere archiviata per cessazione della convivenza o per trasferimento di essa in altro comune o all'estero.

Articolo 23

Conservazione delle schede anagrafiche nelle anagrafi gestite con elaboratori elettronici.

1. Le schede individuali, di famiglia e di convivenza devono essere conservate e costantemente aggiornate anche se le anagrafi sono gestite con elaboratori elettronici, salvo in casi in cui una diversa gestione sia stata, a richiesta, autorizzata da parte del Ministero dell'interno, d'intesa con l'Istituto centrale di statistica.

2. Gli uffici anagrafici che utilizzano elaboratori elettronici devono adottare tutte le misure di sicurezza atte a garantire nel tempo la perfetta conservazione e la disponibilità dei supporti magnetici contenenti le posizioni anagrafiche dei cittadini.

Articolo 24

Ordinamento e collocazione delle schede individuali.

1. Le schede individuali devono essere collocate in ordine alfabetico di cognome e nome dell'intestatario. È data facoltà all'ufficiale di anagrafe di raccoglierle in schedari separati, per sesso.

2. Le schede degli stranieri devono essere collocate in uno schedario a parte.

Articolo 25

Ordinamento e collocazione delle schede di famiglia e di convivenza.

1. Le schede di famiglia e di convivenza devono essere collocate in ordine alfabetico di area di circolazione e, per ciascuna area di circolazione, in ordine crescente di numero civico, scala, corte ed interno.

Articolo 26

Archiviazione degli atti.

1. Le schede individuali e le schede di famiglia e di convivenza archiviate devono essere conservate a parte; le schede individuali devono essere collocate secondo l'ordine alfabetico del cognome e nome dell'intestatario e quelle di famiglia e di convivenza secondo il numero d'ordine progressivo che sarà loro assegnato all'atto dell'archiviazione; tale numero deve essere riportato sulle rispettive schede individuali, anche se archiviate precedentemente.

Articolo 27

Anagrafe degli italiani e residenti all'estero (AIRE)

1. La costituzione e la tenuta dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) è disciplinata dalla legge 27 ottobre 1988, n. 470, e dal relativo regolamento di esecuzione.

Capo V

UFFICI ANAGRAFICI PERIFERICI, ANAGRAFI SEPARATE, SCHEDARIO DELLA POPOLAZIONE TEMPORANEA

Articolo 28

Uffici anagrafici periferici

1. Per una migliore funzionalità dei servizi anagrafici è consentita ai comuni che gestiscono le anagrafi con l'impiego di elaboratori elettronici l'istituzione di uffici periferici collegati con l'anagrafe centrale mediante mezzi tecnici idonei per la raccolta delle dichiarazioni anagrafiche ed il rilascio delle certificazioni.

Articolo 29

Istituzione delle anagrafi separate

1. L'istituzione delle anagrafi separate di cui all'art. 7 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, può essere disposta dal prefetto qualora esista un separato ufficio di stato civile.
2. Delle istituzioni effettuate il prefetto dovrà dare notizia al Ministero dell'interno ed all'Istituto centrale di statistica.

Articolo 30

Attribuzioni delle anagrafi separate

1. Le anagrafi separate funzionano da organi periferici dell'anagrafe comunale. Esse ricevono le comunicazioni dello stato civile e le dichiarazioni delle persone residenti o che intendono stabilire la residenza nelle circoscrizioni nelle quali sono istituite. Esse provvedono altresì al rilascio delle certificazioni anagrafiche.

Articolo 31

Corrispondenza delle anagrafi separate con l'anagrafe centrale

1. L'originale delle schede di famiglia e di convivenza, nonché delle schede individuali che vengono formate presso le anagrafi separate viene trasmesso all'anagrafe centrale. Copia di dette schede viene custodita presso l'anagrafe separata per gli adempimenti di cui all'art. 30, con le modalità previste nel presente regolamento per l'ordinamento e la collocazione delle schede anagrafiche.

2. Ogni mutazione delle posizioni di cui all'art. 1 comma 3, del presente regolamento deve essere riportata con la stessa decorrenza tanto nell'originale quanto nella copia.

3. Qualora gli adempimenti di cui all'art. 29 possano essere più agevolmente assicurati con l'impiego di idonei mezzi tecnici, le anagrafi separate vengono dispensate dalla tenuta delle copie delle schede.

Articolo 32

Schedario della popolazione temporanea.

1. Lo schedario della popolazione temporanea concerne i cittadini italiani o gli stranieri che, essendo dimoranti nel comune da non meno di quattro mesi, non si trovano ancora in condizione di stabilirvi la residenza per qualsiasi motivo. Gli stranieri dimoranti nel comune da non meno di quattro mesi sono comunque iscritti nello schedario della popolazione temporanea quando non siano in possesso del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno di cui al comma 2 dell'art. 14.

2. L'iscrizione viene effettuata a domanda dell'interessato o d'ufficio quando l'ufficiale di anagrafe venga a conoscenza della presenza della persona nel comune da non meno di quattro mesi.

3. L'iscrizione nello schedario della popolazione temporanea esclude il rilascio di certificazioni anagrafiche.

4. La revisione dello schedario della popolazione temporanea deve essere effettuata periodicamente, almeno una volta l'anno, allo scopo di eliminare le schede relative a persone non più dimoranti temporaneamente nel comune:

a) perché se ne sono allontanate o sono decedute;

b) perché vi hanno stabilito la dimora abituale.

5. Ogni iscrizione o cancellazione dallo schedario deve essere comunicata all'ufficiale di anagrafe dell'eventuale comune di residenza.

Capo VI

CERTIFICAZIONI ANAGRAFICHE

Articolo 33

Certificati anagrafici.

1. L'ufficiale di anagrafe rilascia a chiunque ne faccia richiesta, fatte salve le limitazioni di legge, i certificati concernenti la residenza e lo stato di famiglia.
2. Ogni altra posizione desumibile dagli atti anagrafici, ad eccezione delle posizioni previste dal comma 2 dell'art. 35, può essere attestata o certificata, qualora non vi ostino gravi o particolari esigenze di pubblico interesse, dall'ufficiale di anagrafe d'ordine del sindaco.
3. Le certificazioni anagrafiche hanno validità di tre mesi dalla data di rilascio (1).

(1) Vedi ora l'art. 2, comma 3, l. 15 maggio 1997, n. 127.

Articolo 34

Rilascio di elenchi degli iscritti nell'anagrafe della popolazione residente e di dati anagrafici per fini statistici e di ricerca

1. Alle amministrazioni pubbliche che ne facciano motivata richiesta, per esclusivo uso di pubblica utilità, l'ufficiale di anagrafe rilascia, anche periodicamente, elenchi degli iscritti nella anagrafe della popolazione residente (1).
2. Ove il comune disponga di idonee apparecchiature, l'ufficiale di anagrafe rilascia dati anagrafici, resi anonimi ed aggregati, agli interessati che ne facciano richiesta per fini statistici e di ricerca.
3. Il comune può esigere dai richiedenti un rimborso spese per il materiale fornito.

(1) Vedi, anche, l'art. 177, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

Articolo 35

Contenuto dei certificati anagrafici

1. I certificati anagrafici devono contenere l'indicazione del comune e della data di rilascio; l'oggetto della certificazione; le generalità delle persone cui la certificazione si riferisce, salvo le particolari disposizioni di cui alla legge 31 ottobre 1955, n. 1064; la firma dell'ufficiale di anagrafe ed il timbro dell'ufficio.
2. Non costituiscono materia di certificazione le notizie riportate nelle schede anagrafiche concernenti la professione, arte o mestiere, la condizione non professionale, il titolo di studio e le altre notizie il cui inserimento nelle schede individuali sia stato autorizzato ai sensi dell'art. 20, comma 2, del presente regolamento. Se in conseguenza dei mezzi meccanici che il comune utilizza per il rilascio dei certificati tali notizie risultino sui certificati stessi, esse vanno annullate prima della consegna del documento.
3. Il certificato di stato di famiglia deve rispecchiare la composizione familiare quale risulta dall'anagrafe all'atto del rilascio del certificato.
4. Previa motivata richiesta, l'ufficiale di anagrafe rilascia certificati attestanti situazioni anagrafiche pregresse.

Articolo 36

Ricorsi in materia di certificazioni anagrafiche

1. Avverso il rifiuto opposto dall'ufficiale di anagrafe al rilascio dei certificati anagrafici e in caso di errori contenuti in essi, l'interessato può produrre ricorso al prefetto.

Articolo 37

Divieto di consultazione delle schede anagrafiche

1. È vietato alle persone estranee all'ufficio di anagrafe l'accesso all'ufficio stesso e quindi la consultazione diretta degli atti anagrafici. Sono escluse da tale divieto le persone appositamente incaricate dall'autorità giudiziaria e gli appartenenti alle forze dell'ordine ed al Corpo della Guardia di finanza. I nominativi delle persone autorizzate ad effettuare la consultazione diretta degli atti anagrafici devono figurare in apposite richieste dell'ufficio o del comando di appartenenza; tale richiesta deve essere esibita all'ufficiale di anagrafe, unitamente ad un documento di riconoscimento. Resta salvo altresì il disposto dell'art. 33, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

2. (Omissis) (1).

3. (Omissis) (1).

4. All'ufficiale di anagrafe devono essere comunicati i nomi e gli estremi dei documenti del personale abilitato alla consultazione, il quale opererà secondo modalità tecniche adottate d'intesa tra gli uffici anagrafici comunali e gli organi interessati.

(1) Comma abrogato dall'art. 77, d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445.

Capo VII

ADEMPIMENTI TOPOGRAFICI ED ECOGRAFICI

Articolo 38

Adempimenti topografici

1. La ripartizione del territorio comunale in sezioni di censimento e le delimitazioni delle località abitate (centri e nuclei abitati), stabilite in occasione del censimento generale della popolazione sugli appositi piani topografici approvati dall'Istituto centrale di statistica, devono rimanere invariate sino al successivo censimento salvo quanto previsto nel comma 3 dell'art. 39.

2. La cartografia concernente le predette ripartizioni viene conservata presso l'ufficio statistica, ove esista, ovvero presso l'ufficio topografico od ecografico; nei comuni nei quali non esistono tali uffici la predetta cartografia viene custodita a cura dell'ufficio anagrafe.

3. Al fine di una migliore gestione dei dati topografici ed ecografici possono essere utilizzate le più avanzate metodologie e tecnologie cartografiche.

Articolo 39

Aggiornamento del piano topografico

1. A cura degli uffici di cui all'art. 38 deve essere formata una copia del piano topografico stabilito in occasione dell'ultimo censimento.

2. In detta copia, devono essere riportate le mutazioni dipendenti dallo sviluppo edilizio, ivi comprese nuove opere pubbliche e simili.
3. Nel periodo intercensuario l'Istituto centrale di statistica impartisce le opportune istruzioni affinché vengano aggiornate periodicamente le delimitazioni delle località abitate in base all'intervenuto sviluppo edilizio.
4. Nello stesso periodo è fatto obbligo ai comuni di segnalare tempestivamente all'Istituto centrale di statistica, oltre che alle regioni competenti, l'insorgere di eventuali contestazioni territoriali.

Articolo 40

Formazione del piano topografico a seguito di variazioni territoriali

1. I comuni costituiti dopo l'ultimo censimento generale della popolazione devono provvedere alla formazione del proprio piano topografico. Del pari devono provvedere alla formazione di un nuovo piano topografico i comuni che, a decorrere dalla data di tale censimento, hanno avuto modifiche territoriali.
2. La formazione di tali piani topografici deve essere effettuata al momento stesso della variazione territoriale, ma facendo riferimento, per quanto concerne la delimitazione delle località abitate, alla situazione rilevata all'ultimo censimento ed agli eventuali successivi aggiornamenti previsti dal comma 4 dell'art. 39.

Articolo 41

Adempimenti ecografici

1. Ogni area di circolazione deve avere una propria distinta denominazione da indicarsi su targhe di materiale resistente.
2. Costituisce area di circolazione ogni spazio (piazza, piazzale, via, viale, vicolo, largo, calle e simili) del suolo pubblico o aperto al pubblico destinato alla viabilità.
3. L'attribuzione dei nomi deve essere effettuata secondo le norme di cui al regio decreto-legge 10 maggio 1923, n. 1158, convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473, e alla legge 23 giugno 1927, n. 1188, in quanto applicabili.
4. In caso di cambiamento di denominazione dell'area di circolazione deve essere indicata anche la precedente denominazione.
5. Nell'ambito del territorio comunale non può essere attribuita una stessa denominazione ad aree di circolazione dello stesso tipo, anche se comprese in frazioni amministrative diverse.

Articolo 42

Numerazione civica

1. Le porte e gli altri accessi dall'area di circolazione all'interno dei fabbricati di qualsiasi genere devono essere provvisti di appositi numeri da indicarsi su targhe di materiale resistente.
2. L'obbligo della numerazione si estende anche internamente ai fabbricati per gli accessi che immettono nelle abitazioni o in ambienti destinati all'esercizio di attività professionali, commerciali e simili.
3. La numerazione degli accessi, sia esterni sia interni, deve essere effettuata in conformità alle norme stabilite dall'Istituto centrale di statistica in occasione dell'ultimo

censimento generale della popolazione e alle successive eventuali determinazioni dell'Istituto stesso.

Articolo 43

Obblighi dei proprietari di fabbricati

1. Gli obblighi di cui all'art. 42 devono essere adempiuti non appena ultimata la costruzione del fabbricato.
2. A costruzione ultimata e comunque prima che il fabbricato possa essere occupato, il proprietario deve presentare al comune apposita domanda per ottenere sia l'indicazione del numero civico, sia il permesso di abitabilità se trattasi di fabbricato ad uso di abitazione, ovvero di agibilità se trattasi di fabbricato destinato ad altro uso.
3. Con la domanda di cui al comma 2 il proprietario del fabbricato deve chiedere, occorrendo, anche la determinazione dei criteri per l'indicazione della numerazione interna da effettuarsi a cura del proprietario stesso. Qualora l'indicazione della numerazione interna non venga effettuata dal proprietario, vi provvede il comune addebitandogli la relativa spesa.
4. La domanda deve essere presentata mediante modello conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto centrale di statistica. In essa inoltre dovrà essere indicato il numero totale degli accessi, individuati secondo quanto prescritto nel comma 3 dell'art. 42.

Articolo 44

Comunicazioni da parte degli uffici topografico ed ecografico

1. Nei comuni in cui gli adempimenti topografici ed ecografici sono espliciti da uffici organicamente distinti da quello di anagrafe, gli uffici predetti devono comunicare a quest'ultimo le disposizioni ed i provvedimenti, da essi presi, concernenti l'onomastica delle aree di circolazione e la numerazione civica.
2. Le comunicazioni predette devono essere effettuate entro lo stesso mese in cui i provvedimenti sono stati adottati; per i provvedimenti presi nell'ultima settimana del mese, la comunicazione può aver luogo nei primi sette giorni del mese successivo.

Articolo 45

Stradario

1. In ciascun comune l'ufficio preposto agli adempimenti ecografici deve curare la compilazione e l'aggiornamento dello stradario secondo le indicazioni fornite dall'Istituto centrale di statistica.

Capo VIII

REVISIONI DA EFFETTUARSI IN OCCASIONE DEI CENSIMENTI; ALTRI ADEMPIMENTI STATISTICI

Articolo 46

Revisione delle anagrafi

1. A seguito di ogni censimento generale della popolazione, i comuni devono provvedere alla revisione dell'anagrafe al fine di accertare la corrispondenza quantitativa e qualitativa di essa con le risultanze del censimento.
2. La documentazione desunta dai censimenti per la revisione delle anagrafi è soggetta alle norme che tutelano la riservatezza dei dati censuari.
3. La revisione viene effettuata secondo modalità tecniche stabilite nell'occasione dall'Istituto centrale di statistica.
4. Nell'intervallo tra due censimenti l'anagrafe deve essere costantemente aggiornata, in modo che le sue risultanze coincidano, in ogni momento, con la situazione di fatto relativa al numero delle famiglie, delle convivenze e delle persone residenti nel comune.

Articolo 47

Revisione dell'onomastica stradale e della numerazione civica

1. Nel quadro dei lavori preparatori ai censimenti generali della popolazione, i comuni devono provvedere alla revisione dell'onomastica delle aree di circolazione e della numerazione civica, al fine di adeguarle alla situazione di fatto esistente, avendo particolare riguardo ai cambiamenti di denominazione, all'apertura di nuove strade, a nuove costruzioni, ampliamenti, demolizioni, ecc.
2. La revisione predetta viene effettuata d'ufficio, indipendentemente dalla richiesta dei proprietari dei fabbricati di cui all'art. 43 ed a prescindere dall'eventuale carattere abusivo delle abitazioni di nuova costruzione.
3. È fatto obbligo ai comuni di osservare le modalità tecniche stabilite nell'occasione dall'Istituto centrale di statistica.

Articolo 48

Rilevazioni statistiche concernenti il movimento della popolazione residente

1. Le rilevazioni statistiche concernenti il movimento naturale della popolazione residente ed i trasferimenti di residenza vengono effettuate dall'ufficiale di anagrafe in conformità ai modelli predisposti ed alle istruzioni impartite dall'Istituto centrale di statistica.
2. Ai fini predetti l'ufficiale di anagrafe deve riportare su registri conformi agli appositi esemplari predisposti dall'Istituto centrale di statistica il numero delle iscrizioni e delle cancellazioni effettuate per fatti derivanti dal movimento naturale della popolazione residente e per trasferimenti di residenza.

Articolo 49

Rilevazioni statistiche concernenti le abitazioni

1. I competenti uffici comunali provvedono, nei termini e secondo le istruzioni impartite dall'Istituto centrale di statistica, alle varie rilevazioni di carattere ecografico concernenti, in particolare, le abitazioni di nuova costruzione, gli ampliamenti e le demolizioni.

Articolo 50

Adempimenti dell'ufficio di statistica

1. Nei comuni nei quali esista un ufficio di statistica organicamente distinto ai sensi della legge 16 novembre 1939, n. 1823, i modelli di rilevazione, debitamente compilati in ogni loro parte, devono essere trasmessi all'Istituto centrale di statistica tramite il predetto ufficio, il quale deve curare altresì il controllo tecnico dei dati in essi riportati.

Capo IX

VIGILANZA, SANZIONI E DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 51

Particolari compiti del sindaco

1. Il sindaco è tenuto a provvedere alle attrezzature occorrenti per la conservazione e la sollecita consultazione degli atti anagrafici, tenendo presenti le metodologie e le tecnologie più avanzate per la gestione delle anagrafi.
2. Inoltre il sindaco assicura la regolare esecuzione degli adempimenti topografici ed ecografici.

Articolo 52

Vigilanza del prefetto

1. Il prefetto vigila affinché le anagrafi della popolazione residente e gli ordinamenti topografici ed ecografici dei comuni della provincia siano tenuti in conformità alle norme del presente regolamento e che siano rigorosamente osservati le modalità ed i termini previsti per il costante e sistematico aggiornamento degli atti, ivi compresi gli adempimenti di carattere statistico.
2. La vigilanza viene esercitata a mezzo di ispezioni da effettuarsi, almeno una volta all'anno in tutti i comuni, da funzionari della prefettura appartenenti alle carriere direttiva e di concetto, competenti in materia anagrafica e statistica.
3. L'esito dell'ispezione deve essere comunicato all'Istituto centrale di statistica.

Articolo 53

Vigilanza nelle regioni a statuto speciale

1. Le funzioni che in materia di ordinamento delle anagrafi della popolazione residente sono demandate ai prefetti, vengono esercitate, nelle regioni a statuto speciale nelle quali manchi l'organo prefettizio, dagli organi cui siano state devolute le attribuzioni dei prefetti attinenti a servizi statali svolti dai comuni.

Articolo 54

Vigilanza esercitata dal Ministero dell'interno e dall'Istituto centrale di statistica

1. L'alta vigilanza sulla regolare tenuta delle anagrafi è esercitata dal Ministero dell'interno e dall'Istituto centrale di statistica per mezzo di propri funzionari ispettori.
2. L'Istituto centrale di statistica vigila, tra l'altro, affinché da parte di tutti i comuni siano adottati modelli conformi agli appositi esemplari predisposti dall'Istituto stesso e promuove da parte dei comuni l'adozione di sistemi organizzativi e funzionali dei

servizi anagrafici rispondenti ai progressi della tecnica amministrativa ed alle esigenze dei servizi stessi.

Articolo 55

Irregolarità ed inadempienze anagrafiche da parte dei comuni

1. Qualora, a seguito delle ispezioni di cui agli articoli precedenti, risultassero situazioni irregolari nella tenuta delle anagrafi e degli ordinamenti topografici ed ecografici, il prefetto o, rispettivamente, il Ministero dell'interno e l'Istituto centrale di statistica possono disporre ispezioni di carattere straordinario, il cui onere viene posto a carico dei comuni inadempienti, salvo rivalsa nei confronti degli eventuali responsabili.

Articolo 56

Procedura per l'applicazione delle sanzioni

1. Le contravvenzioni alle disposizioni della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, ed a quelle del presente regolamento commesse dalle persone aventi obblighi anagrafici devono essere accertate, con apposito verbale, dall'ufficiale di anagrafe.

2. Il verbale deve espressamente indicare se al contravventore sia stata o meno personalmente contestata la contravvenzione.

3. Al contravventore ammesso a pagare all'atto della contestazione la somma stabilita dall'articolo 11, comma terzo, della citata legge l'ufficiale di anagrafe è tenuto a rilasciare ricevuta dell'eseguito pagamento sull'apposito modulo, da staccare da un bollettario a madre e figlia, vidimato dal sindaco o da un suo delegato.

Articolo 57

Termine per l'adeguamento delle anagrafi al regolamento.

1. Entro un anno dall'entrata in vigore del presente regolamento i comuni devono uniformare ad esso la tenuta delle anagrafi.

Articolo 58

Abrogazione di precedenti norme in materia anagrafica.

1. Sono abrogati il «Regolamento di esecuzione della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, sull'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente», approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1958, n. 136, ed ogni altra disposizione regolamentare contraria al presente regolamento.

MINISTERO DELL'INTERNO

CIRCOLARE 29 maggio 1995, n. 8

Precisazioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente, di cittadini italiani.

Ai prefetti della Repubblica

Al commissario di Governo per la provincia di Trento

Al commissario di Governo per la provincia di Bolzano

Al presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta

All'Istituto nazionale di statistica e per conoscenza:

Al Gabinetto del Ministro

In relazione a recenti notizie, riportate con evidenza dagli organi di stampa, circa il comportamento seguito da un'amministrazione comunale nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica avanzate da cittadini italiani, questo Ministero, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, ritiene necessario effettuare alcune puntualizzazioni sulla tematica in questione, affinché da parte dei sindaci venga adottata una linea di condotta uniforme su tutto il territorio nazionale evitando, così, discriminazioni a danno dei cittadini da comune a comune. Innanzitutto, va ricordato che il servizio anagrafico, unitamente ad altri, è un servizio di competenza dello Stato, gestito dai comuni per conto dello stesso ed il sindaco, nel gestire tale servizio in veste di ufficiale di anagrafe, agisce quale ufficiale di Governo cioè quale organo dello Stato e non quale capo dell'amministrazione comunale (art. 10 della legge 8 giugno 1990, n. 142).

Ne consegue, pertanto, che necessariamente nella gestione di tale servizio il sindaco deve uniformarsi alla vigente legislazione nazionale che non può, peraltro, subire interferenze da parte di altre normative ed, in particolare, di quelle regionali, nonché alle direttive impartite nella materia dai competenti organi governativi.

Pertanto il sindaco quale ufficiale di anagrafe e di Governo, nell'esaminare le domande di iscrizione anagrafica presentate dai cittadini italiani, deve osservare scrupolosamente la legislazione vigente che è costituita dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, per quel che concerne la popolazione residente in Italia, e dalla legge 27 ottobre 1988, n. 470, e dal decreto del Presidente della Repubblica 6 settembre 1989, n. 323, relativamente ai cittadini italiani residenti all'estero.

Orbene, dall'esame di detta normativa si evince che la richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione, né potrebbe essere il contrario, in quanto in tal modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'art. 16 della Carta costituzionale.

Alla luce delle suesposte considerazioni, **appaiono pertanto contrari alla legge e lesivi dei diritti dei cittadini, quei comportamenti adottati da alcune amministrazioni comunali che, nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica, chiedono una documentazione comprovante lo svolgimento di attività lavorativa sul territorio comunale, ovvero la disponibilità di un'abitazione, e magari, nel caso di persone coniugate, la contemporanea iscrizione di tutti i componenti il nucleo familiare, ovvero procedono all'accertamento dell'eventuale esistenza di precedenti penali a carico del richiedente l'iscrizione.**

Tali comportamenti sembrano richiamare in vigore quei provvedimenti contro l'urbanesimo, risalenti alla legge 6 luglio 1939, n. 1092, che venne abrogata con successiva legge 10 febbraio 1961, n. 5.

Nel rammentare che il concetto di residenza, come affermato da costante giurisprudenza e da ultimo dal tribunale amministrativo regionale del Piemonte con sentenza depositata il 24 giugno 1991, e' fondato sulla dimora abituale del soggetto sul territorio comunale, cioe' dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e soggettivo dell'intenzione di avervi stabile dimora, rilevata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle relazioni sociali, occorre sottolineare che **non puo' essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilita' ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulotte.**

Tale assunto, che da sempre costituisce uno dei criteri guida nella gestione delle anagrafi comunali, condiviso sia da questo Ministero che dall'Istituto nazionale di statistica, e' conseguente al fine cui e' ispirata la legislazione anagrafica e cioe' la rilevazione delle situazioni di fatto.

In pratica **la funzione dell'anagrafe e' essenzialmente di rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale, ne' tale funzione puo' essere alterata dalla preoccupazione di tutelare altri interessi anch'essi degni di considerazione, quale ad esempio l'ordine pubblico, l'incolumita' pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici, diversi tuttavia da quello anagrafico.**

Dalle suesposte considerazioni emerge che compito precipuo dell'ufficiale di anagrafe e' quello di accertare la corrispondenza tra quanto dichiarato dal cittadino, cioe' l'intenzione di risiedere nel comune, e la res facti, ovverosia l'effettiva presenza abituale dello stesso, che dovra' formare oggetto di apposito accertamento disposto dall'ufficiale di anagrafe, cui spetta esclusivamente la decisione finale - accoglimento o meno - della richiesta di iscrizione anagrafica.

A formare tale convincimento ben possono concorrere altri elementi di valutazione, quale l'esercizio di un qualsiasi tipo di attivita' lavorativa, l'acquisto o la locazione di un immobile da adibire ad abitazione, ma non puo' certo presumersi che in mancanza di tali elementi il soggetto non potra' dimorare abitualmente.

Un simile comportamento adottato dall'ufficiale di anagrafe e' censurabile non solo avuto riguardo alla legislazione anagrafica, ma, oltretutto, alla luce del disposto dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che impone l'obbligo della motivazione dei provvedimenti adottati dalle pubbliche amministrazioni. In effetti, in presenza di quello che costituisce un diritto-dovere del cittadino, richiedere ed avere la residenza anagrafica, **non si puo' assolutamente ipotizzare l'esistenza di una discrezionalita' dell'amministrazione comunale, ma soltanto il dovere di compiere un atto dovuto ancorato all'accertamento obiettivo di un presupposto di fatto, e cioe' la presenza abituale del soggetto sul territorio comunale.**

Con cio' non si vuol certo sostenere che vadano accolte indiscriminatamente le richieste di iscrizione anagrafica in base alla sola manifestazione di volonta' dell'interessato, ma affermare la necessita' di attenersi scrupolosamente alla vigente legislazione ed alle istruzioni impartite sia da questo Ministero che dall'Istituto nazionale di statistica, che ai sensi dell'art. 12 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, esercitano la vigilanza sulla regolare tenuta delle anagrafi. Infatti, d'intesa con il suddetto Istituto, e' stato predisposto il verbale di accertamento da usarsi dalla

polizia municipale, su richiesta dell'ufficiale di anagrafe, per gli accertamenti da effettuare in caso di cambio di residenza e di abitazione.

Dall'esame dell'esemplare di tale verbale riportato a pag. 120 del volume "Note ed Avvertenze" edito dall'Istat si trae un complesso di notizie che, nel loro insieme, sono mirate a determinare il convincimento dell'ufficiale di anagrafe sull'abitudine della dimora del soggetto.

Ovviamente l'accertamento non si esaurirà nella compilazione del predetto verbale e l'ufficiale di anagrafe potrà assumere aliunde ulteriori elementi utili allo scopo, ma non può assolutamente sostenersi che le risposte alle domande indicate nel verbale in questione devono essere necessariamente confortate da idonea documentazione a carico dell'interessato. Nel ribadire l'importanza della problematica in questione, che investe un settore dell'attività amministrativa dei comuni particolarmente delicato anche per la stretta connessione con la materia elettorale, si pregano le SS.LL. di voler dare la massima diffusione al presente documento presso i comuni della provincia, richiamando la particolare attenzione dei signori sindaci sulle responsabilità sia di ordine penale che amministrativo, che potrebbero loro derivare da una impropria gestione del servizio anagrafico.

Ciò anche al fine di prevenire il verificarsi di ulteriori episodi, che danneggiano non solo il cittadino ma anche l'immagine dei pubblici poteri.

Si prega, infine, di segnalare a questo Ministero se, nell'ambito della provincia, si siano verificate situazioni analoghe a quella segnalata, dando notizie degli interventi svolti.

Il Ministro: BRANCACCIO

(GU n. 141 del 19-6-1995)

Circ. 15-1-1997 n. 2

Anagrafe della popolazione residente - iscrizione - apposizione di condizioni - inammissibilità.

Emanata dal Ministero dell'interno.

Circ. 29 maggio 1995, n. 8

L. 24 dicembre 1954, n. 1228

D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223

L. 7 agosto 1990, n. 241

Circ. 15 gennaio 1997, n. 2 (1).

Anagrafe della popolazione residente - iscrizione - apposizione di condizioni - inammissibilità.

(1) Emanata dal Ministero dell'interno.

Con precedente circolare MIACEL n. 8 del 29 maggio 1995, questo Ministero ha diramato precise disposizioni sulla puntuale ed esatta gestione dell'anagrafe da parte di signori sindaci, nella loro qualità di ufficiali di Governo, richiamando l'attenzione degli stessi **sulle conseguenze, non solo di ordine penale ma anche amministrative, cui può dare luogo, la creazione di impedimenti, non previsti da norme legislative, all'iscrizione in anagrafe.**

Il particolare veniva sottolineato che **l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente dei cittadini italiani, non è sottoposta ad alcuna condizione**, come si evince chiaramente non solo dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal successivo decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ma altresì dalla costante giurisprudenza della Corte di cassazione. Unico requisito, è la corrispondenza che deve intercorrere tra la situazione di fatto e quanto dichiarato dall'interessato.

Tuttavia, si è già verificato a continua a verificarsi, anche alcune amministrazioni comunali, proseguono a respingere richieste di iscrizione in anagrafe a cittadini che abbiano precedenti penali.

Nel premettere che in ogni caso, provvedimenti del genere devono essere formalizzati ed, ai sensi dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, adeguatamente motivati, onde permettere agli interessati una eventuale impugnativa, si evidenzia che tale comportamento viene a concretizzare l'irrogazione di una sanzione non prevista da alcuna normativa, ed è in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Carta costituzionale e con successivo art. 16 che prevede la libertà di movimento e, quindi, di stabilimento su tutto il territorio nazionale.

Ciò premesso, **atteso il ripetersi di tali inammissibili episodi cui si aggiunge, da ultimo, il rifiuto ad esaminare pratiche di iscrizione anagrafica a cittadini non abbienti, si invitano le SS.LL. ad effettuare la più accurata sorveglianza sulla gestione delle anagrafi da parte di signori sindaci**, procedendo, se del caso, ad

adottare tutti quei provvedimenti a tutela della dignità della persona, non esclusa la segnalazione dell'autorità giudiziaria.

Si resta in attesa di assicurazione.

Il Ministro: NAPOLITANO

De Agostini Professionale S.p.A.
consiglio - FulShow v. 7.10

N. G/ 1057-0101

IL TRIBUNALE CIVILE DI BOLOGNA
SEZIONE 1^ CIVILE

In persona del Giudice Unico Dott.ssa Antonella Palumbi

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella causa civile iscritta al n. 5149 del Ruolo Generale dell'anno 2001,
promossa da:

De Fazio Armando (Avv. P. Pizzi e A. Mumolo)

- ricorrente -

contro

Comune di Bologna (Avv. G. M. Montuoro e L. Simoni)

- resistente -

In punto a: provvedimento d'urgenza ante causam

Sciogliendo la riserva di cui all'udienza 10.5.2001,
considerato che nel merito è cessata la materia del contendere, attesa la
iscrizione del ricorrente nel Registro Anagrafico della popolazione
residente nel Comune di Bologna;
rilevato che il primo riscontro documentale della rituale richiesta del
ricorrente al Comune di Bologna risulta in data 2.2.2001 e che
l'Amministrazione ha dato corso agli accertamenti d'ufficio dal 14.4
2001, vale a dire solo dopo la notifica del ricorso, effettuata in data
13.4.2001, provvedendo all'iscrizione del ricorrente nel Registro
Anagrafico della popolazione residente nel giro di 6 giorni;

ritenuto che la rapidità con cui, dopo la notifica del ricorso, è stato dato seguito alla richiesta del ricorrente ed agli accertamenti d'ufficio peraltro in assenza di alcun altro atto di impulso dell'interessato dopo la iniziale richiesta del 2.2.2001, dimostra che l'Amministrazione è rimasta ingiustificatamente inerte quando, al contrario, avrebbe dovuto attivarsi, così come ha fatto dal 14.4.2001, per il compimento d'ufficio dei necessari accertamenti;

che, conseguentemente, il ricorso all'Autorità giudiziaria si è rivelato non solo fruttuoso ma altresì necessario;

che, pertanto, l'Amministrazione comunale deve essere condannata alle spese sostenute dal ricorrente, come liquidate in dispositivo;

P.Q.M.

1) dichiara cessata nel merito la materia del contendere;

2) dichiara tenuto e condanna il Comune di Bologna alla rifusione in favore del sig. De Fazio delle spese della procedura cautelare che liquida in complessive £. 1.500.000, di cui £. 1.000.000 per onorari e £. 300.000 per diritti, oltre iva e cpa come per legge.

Si comunichi.

Bologna, 21.6.2001

Il Giudice

Antonio...

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

IL 26 GIU. 2001

IL COLLABORATORE DI CANCELLERIA

Carlo

*Si rettifico in "£.300.000"
Si comunichi -
Bo, 27/6/01 *FF...*
*Ad**

PER AVUTA COMUNICAZIONE
E RICEVUTA COME 27/6/01
BOLOGNA
Nano...

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

IL 27 GIU. 2001

IL COLLABORATORE DI CANCELLERIA
Carlo

Bibliografia

Barnao, C. *Sopravvivere in strada*, Franco Angeli, 2004

Bergamaschi, M. *Ambiente urbano e circuito della sopravvivenza*, Franco Angeli, 1999

Bonadonna, F. *Il nome del barbone. Vite di strada e povertà estreme in Italia*, DeriveApprodi, 2001

Di Nallo, E. *Il significato sociale del consumo*, Laterza, 1997

Franzoni, F., Anconelli, M., *La rete dei servizi alla persona*, Carocci Faber, 2003

Guidicini, P., Pieretti, G, Bergamaschi, M. (a cura di) - *Povertà urbane estreme in Europa*, Franco Angeli, 1995

Guidicini, P., Pieretti, G, Bergamaschi, M. (a cura di) *Gli esclusi dal territorio*, Franco Angeli, 1997

Martelli, A., *Politiche sociali: cultura organizzativa e contesto sociale*, Franco Angeli, 2002

Martelli, Tagliaventi, Zurla, *“I laboratori di Piazza Grande” tra lavoro e intervento sociale*, Franco Angeli, 1999

Paltrinieri, R. *Il consumo come linguaggio*, Franco Angeli, 1998

Pieretti, G., *Per una cultura dell'essenzialità*, Franco Angeli, 1996

Stagni, E., *Un'idea di comunità*, Franco Angeli 1998

Zuccari, F., *Via Modesta Valenti, una strada per vivere*, Armando Editore, 2004

Autori vari, *I diritti e la povertà, l'esperienza di Avvocato di Strada*, Edizioni Sigem, 2004

Sitografia

<http://www.piazzagrande.it>

<http://www.avvocatodistrada.it>

<http://www.fiopsd.org>

<http://www.ristretti.it>

<http://www.fratellidellastazione.com>

<http://www.comunitadisantegidio.it>

*Ringrazio i miei genitori e mio fratello
per tutto il sostegno che mi danno
e l'amore di cui mi circondano*